



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Francieli de Souza de Araujo

PROGRAMA UNIVERSIDADE GRATUITA: Desafios de Implementação na
Perspectiva dos seus Gestores

Florianópolis
2025

Francieli de Souza de Araujo

**PROGRAMA UNIVERSIDADE GRATUITA: Desafios de Implementação na
Perspectiva dos seus Gestores**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção de título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Mário César Barreto Moraes.
Linha de Pesquisa: Gestão Universitária.

Florianópolis
2025

de Araujo, Francieli de Souza

Programa Universidade Gratuita: desafios de
implementação na perspectiva dos seus gestores / Francieli
de Souza de Araujo ; orientador, Mário César Barreto
Moraes, 2025.

140 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação
em Administração, Florianópolis, 2025.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Políticas Públicas. 3. Educação
Superior. 4. Programa Universidade Gratuita. I. Moraes,
Mário César Barreto . II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III.
Título.

Francieli de Souza de Araujo

Programa Universidade Gratuita: desafios de implementação na perspectiva dos seus gestores

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 30 de outubro de 2025, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Mário César Barreto Moraes
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Rogério da Silva Nunes
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Alexandre Marino Costa
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestra em Administração.



Documento assinado digitalmente
Pedro Antonio de Melo
Data: 09/12/2025 22:41:16-0300
CPF: ***.903.539-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Documento assinado digitalmente
MARIO CESAR BARRETO MORAES
Data: 03/12/2025 08:17:39-0300
CPF: ***.131.929-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof. Dr. Mário César Barreto Moraes

Florianópolis
2025

AGRADECIMENTOS

Ao final deste mestrado, reconheço com profunda gratidão todas as pessoas e instituições que tornaram esta jornada possível. Este trabalho é fruto de apoio, colaboração e confiança de todos que contribuíram para esta conquista.

Ao Professor Dr. Mário, meu orientador, agradeço a parceria, paciência e generosidade ao longo desta jornada. Seu apoio foi essencial para tornar este percurso mais leve, e suas orientações foram decisivas para o desenvolvimento desta pesquisa. Obrigada por acreditar no meu potencial e por guiar-me com sabedoria e dedicação.

À minha família, em especial ao meu marido Diogo, meu eterno agradecimento pelo companheirismo e paciência durante todos os momentos desta trajetória. Aos meus sogros, especialmente à Maria, agradeço pelo apoio constante, pelo carinho e por celebrarem comigo esta conquista.

Aos colegas de turma, que se tornaram verdadeiros amigos ao longo do mestrado, agradeço pelos momentos compartilhados, pelas trocas de conhecimento e pelo apoio mútuo.

Às instituições que abriram suas portas para esta pesquisa, meu reconhecimento pela confiança e acolhimento. Agradeço especialmente aos entrevistados que, generosamente, dedicaram seu tempo e compartilharam suas experiências, tornando possível a realização deste estudo.

À Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e ao Programa de Pós-Graduação em Administração, meu reconhecimento pela educação pública de qualidade. Agradeço à instituição que me acolheu e me ofereceu as ferramentas para crescer como pesquisadora e como pessoa.

Finalizo estes agradecimentos com a certeza de que este mestrado representa muito mais do que um título acadêmico: representa vínculos construídos, aprendizados compartilhados e a generosidade de todos que acreditaram em mim. A vocês, minha eterna gratidão.

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo geral mapear os desafios de implementação do Programa Universidade Gratuita, na percepção dos gestores da Associação Catarinense das Fundações Educacionais, da Secretaria Estadual de Educação e da Universidade do Oeste de Santa Catarina. A metodologia empregada foi de natureza qualitativa e exploratória, utilizando a estratégia de estudo de casos múltiplos. A coleta de dados primários foi realizada por meio de 14 entrevistas semiestruturadas com gestores das instituições envolvidas. A análise dos dados foi conduzida pela Análise de Conteúdo, seguindo as etapas propostas por Bardin (1977), com a formulação de categorias iniciais, intermediárias e finais, permitindo uma síntese aprofundada das percepções dos entrevistados. A fundamentação teórica foi construída a partir de uma revisão sistemática da literatura, utilizando a metodologia *ProKnow-C*. Os principais resultados revelam desafios significativos na operacionalização do programa, como o curto prazo para implementação, a instabilidade normativa inicial, a ausência de ferramentas tecnológicas adequadas por parte do Estado e as persistentes falhas de comunicação entre os atores. A gestão e fiscalização da contrapartida social obrigatória dos egressos emergiu como um ponto crítico de divergência e dificuldade. A lisura na comprovação da vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes também se apresentou como um grande desafio, com relatos de irregularidades e questionamentos sobre o critério de renda para o curso de medicina percebido por alguns gestores como elevado demais para o perfil de público-alvo do programa. Quanto aos efeitos educacionais e sociais, houve consenso de que o programa contribui significativamente para a ampliação do acesso à educação superior, especialmente para estudantes de escolas públicas, indivíduos de faixas etárias mais avançadas e membros de famílias que ingressam pela primeira vez na universidade. Essa descentralização do acesso e a redução da barreira financeira resultaram em um aumento substancial das matrículas nas IES comunitárias. O programa também foi reconhecido por fomentar o desenvolvimento regional, permitindo que estudantes permaneçam em suas localidades, reduzindo a evasão. Conclui-se que o Programa Universidade Gratuita representa um avanço importante na política educacional catarinense. No entanto, para que o programa atinja sua máxima efetividade e legitimidade, é fundamental que as fragilidades na gestão da contrapartida, as lacunas na fiscalização e os debates sobre a equidade dos critérios de acesso sejam continuamente ajustados, exigindo um esforço colaborativo e transparente entre todos os atores envolvidos para garantir a justiça social e a sustentabilidade a longo prazo.

Palavras-chave: Programa Universidade Gratuita; Políticas Públicas; Educação Superior, Equidade; Acesso.

ABSTRACT

This research had the general objective of mapping the implementation challenges of the Free University Program, as perceived by managers from the Santa Catarina Association of Educational Foundations, the State Department of Education, and the University of Western Santa Catarina. The methodology employed was qualitative and exploratory in nature, using a multiple case study strategy. Primary data collection was carried out through 14 semi-structured interviews with managers from the involved institutions. Data analysis was conducted using Content Analysis, following the steps proposed by Bardin (1977), with the formulation of initial, intermediate, and final categories, allowing for an in-depth synthesis of the interviewees' perceptions. The theoretical framework was built from a systematic literature review, using the ProKnow-C methodology. The main results reveal significant challenges in the program's operationalization, such as the short implementation timeframe, initial regulatory instability, the absence of adequate technological tools from the state, and persistent communication failures among stakeholders. The management and oversight of the mandatory social contribution from graduates emerged as a critical point of divergence and difficulty. The integrity in verifying students' socioeconomic vulnerability also presented a major challenge, with reports of irregularities and questions about the income criterion for the medicine course, perceived by some managers as too high for the program's target audience profile. Regarding educational and social impacts, there was consensus that the program contributes significantly to broadening access to higher education, especially for public school students, individuals in older age groups, and members of families entering university for the first time. This decentralization of access and reduction of financial barriers resulted in a substantial increase in enrollments at community Higher Education Institutions (HEIs). The program was also recognized for fostering regional development, allowing students to remain in their localities, thereby reducing dropout rates. It is concluded that the Free University Program represents an important advance in Santa Catarina's educational policy. However, for the program to achieve its maximum effectiveness and legitimacy, it is essential that weaknesses in contribution management, gaps in oversight, and debates on the equity of access criteria are continuously adjusted, requiring a collaborative and transparent effort among all involved stakeholders to ensure social justice and long-term sustainability.

Keywords: Free University Program; Public Policies; Higher Education; Equity; Access.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceito norteador e fontes bibliográficas.....	36
Quadro 2 - Combinações de Palavras-Chave.....	43
Quadro 3 - Artigos que formam o portfólio bibliográfico.....	46
Quadro 4 - Resultados por etapas.....	49

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - IES do Sistema ACADE.....	34
Figura 2- Descrição da pesquisa.....	40
Figura 3 - Processo de filtragem quanto ao alinhamento do título.....	44
Figura 4 - Processo de filtragem quanto ao reconhecimento científico.....	44
Figura 5 - Ponto de corte conforme suas citações.....	45
Figura 6 - Alinhamento do resumo.....	46
Figura 7 - Processo de seleção na BDTD.....	48
Figura 8 - Conexões identificadas e trabalhos semelhantes.....	50
Figura 9 - Etapas da análise de dados.....	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIEE	Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas
ABRUC	Associação Brasileira das Universidades Comunitárias de Educação Superior
ACAFE	Associação Catarinense das Fundações Educacionais
ANEC	Associação Nacional de Educação Católica do Brasil
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa
COMUNG	Consórcio das Universidades Gaúchas
FNDE	Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICES	Instituições Comunitárias de Educação Superior
IA	Inteligência Artificial
IES	Instituições de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MBA	<i>Master Business Administration</i>
MEC	Ministério da Educação
NDE	Núcleo Docente Estruturante
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PPGAdm	Programa de Pós-Graduação em Administração
ProUni	Programa Universidade para todos
PUC-RJ	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEB	Secretaria de Educação Básica
SED	Secretaria de Estado da Educação
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESU	Secretaria de Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UDF	Universidade do Distrito Federal
UNESCO	A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNOESC	Universidade do Oeste de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
1.1 OBJETIVOS	7
1.1.1 Objetivo geral	7
1.1.2 Objetivos específicos	8
1.2 JUSTIFICATIVA	8
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	10
2.1 EDUCAÇÃO	10
2.2 EDUCAÇÃO SUPERIOR	13
2.2.1 Educação superior no Brasil	16
2.2.1.1 Instituições Comunitárias de Ensino	22
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS	25
2.3.1 Políticas públicas de educação	28
2.4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	30
2.4.1 Políticas de assistência estudantil na educação superior em Santa Catarina	32
2.5 CONSOLIDAÇÃO DOS CONCEITOS E AUTORES	36
3 METODOLOGIA	39
3.1 ENFOQUE EPISTEMOLÓGICOS	39
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	39
3.3 COLETA DE DADOS	41
3.3.1 Detalhamento da revisão sistemática da literatura	42
3.4 ANÁLISE DE DADOS	50
4 RESULTADOS DA PESQUISA DO PROGRAMA UNIVERSIDADE GRATUITA	53
4.1 ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS	53
4.1.2 Categorias Iniciais	53
4.1.2.1 Gestão e implementação	54
4.1.2.2 Monitoramento	63
4.1.2.3 Influência na qualidade do ensino	66
4.1.2.4 Acesso e equidade	70
4.1.2.5 Perspectivas futuras	76
4.1.2.6 Considerações analíticas preliminares das categorias iniciais	80
4.1.3 Categorias Intermediárias	84
4.1.3.1 Gestão e operacionalização do programa	84

4.1.3.2 Influências educacionais e sociais.....	86
4.1.3.3 Sustentabilidade e desenvolvimento.....	88
4.1.3.4 Considerações analíticas preliminares das categorias intermediárias.....	89
4.1.4 Categorias Finais	91
4.1.4.1 Operacionalização do programa.....	92
4.1.4.2 Transformação educacional e social.....	93
4.1.4.2 Considerações analíticas preliminares das categorias finais.....	95
5 APROFUNDANDO A ANÁLISE.....	97
5.1 OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA: DESAFIOS ESTRUTURAIS E DE GESTÃO.....	97
5.2 A INFLUÊNCIA EDUCACIONAL E SOCIAL: ENTRE A INCLUSÃO E OS DESAFIOS DA EQUIDADE.....	99
6 CONCLUSÃO.....	104
6.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS.....	107
6.2 RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTO DO PROGRAMA UNIVERSIDADE GRATUITA.....	109
REFERÊNCIAS.....	111
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES DA UNOESC.....	126
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES DA SED.....	127
APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES DA ACAFE.....	128
APÊNDICE D - RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS.....	130
APÊNDICE E – QUADRO DOS PRINCIPAIS DESAFIOS IDENTIFICADOS.....	131

1 INTRODUÇÃO

A educação superior em Santa Catarina, marcada pela interiorização e regionalização, teve no sistema fundacional um papel fundamental. Diante da necessidade de expandir o ensino superior para cidades do interior e da inviabilidade de uma rápida expansão pública, o Estado, impulsionado por diversas lideranças, optou por apoiar a criação de fundações educacionais de direito privado criadas pelo poder público municipal. Nos anos de 1960, começou a surgir, em municípios de pequeno e médio porte, fundações educacionais comunitárias, de direito privado e sem fins lucrativos (Bastiani; Trevisol; Pegoraro, 2018). A interiorização do ensino superior foi uma estratégia para democratizar o acesso ao ensino, que historicamente se concentrou nos principais polos econômicos, especialmente nas capitais, centralizando o desenvolvimento e a tecnologia em detrimento das regiões interioranas dos estados (Gumbowaky, 2014).

Sob regulamentação da Lei nº 12.881 de 12 de novembro de 2013, as reconhece como Instituições Comunitárias de Educação Superior. Embora cobrem mensalidades, não visam lucro e todo o valor arrecadado é direcionado para despesas de manutenção, projetos sociais ou melhorias na infraestrutura (Brasil, 2013).

A Constituição Federal reconhece as escolas comunitárias no Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. § 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público (Brasil, 1988).

Para planejar, articular e coordenar ações integradas, as Fundações Educacionais instituídas pelos municípios catarinenses, se uniram em 1974, formando a Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE). Sendo uma sociedade civil sem fins lucrativos, congrega as fundações educacionais criadas no estado de Santa Catarina, por lei dos poderes públicos, estadual e municipais. O objetivo desta união foi promover o intercâmbio administrativo, técnico e científico entre as Instituições de Ensino Superior (IES) na busca de

soluções para problemas comuns nas áreas de ensino, pesquisa, extensão e administração (ACAFE, 2023).

Com mais de 142 mil alunos matriculados em cursos de graduação, o que representa quase 70% dos estudantes universitários de Santa Catarina, e mais de 20 mil em cursos e programas de pós-graduação. O Sistema ACADE (2023) conta com um conjunto de quatorze IES, sendo: UNOCHAPECO - Universidade Comunitária da Região de Chapecó; UNIBAVE - Centro Universitário Barriga Verde; UNIARP - Universidade do Vale do Rio do Peixe; FURB - Universidade regional de Blumenau; UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina; UNC - Universidade do Contestado; UNESC - Universidade do Extremo Sul Catarinense; UNIDAVI - Centro universitário Alto Vale do Itajaí; UNIFEBE - Centro Universitário de Brusque; UNIPLAC - Universidade do Planalto Catarinense; CATÓLICA de Santa Catarina Centro Universitário; UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí; UNIVILLE - Universidade da Região de Joinville; UNOESC - Universidade do Oeste de Santa Catarina.

Na busca do desenvolvimento, das microrregiões do estado de Santa Catarina, as IES filiadas à ACADE, cumprindo sua função social, desenvolvem, sem ônus para os beneficiários, programas e projetos de assistência à comunidade, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida, inclusão social e construção da cidadania. Em 2022, foram realizados 445.841 atendimentos em clínicas de saúde; 32.393 atendimentos em odontologia; 55.423 atendimentos em fisioterapia e reabilitação; 30.742 atendimentos em psicologia e psiquiatria; 28.713 atendimentos jurídicos. Dessa forma, a ACADE pretende cumprir sua missão de desenvolver o ensino, ciência, tecnologia e inovação pelo compartilhamento de ações e competências para assegurar o fortalecimento das Instituições de Ensino Superior associadas em prol da educação superior em Santa Catarina (ACAFE, 2023).

A Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), uma das instituições de ensino superior que integra o Sistema ACADE é uma universidade comunitária, fundada em 1968 com a missão de promover a formação humana e profissional, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, gerando conhecimento para o desenvolvimento regional com inovação e sustentabilidade. Localizada no oeste catarinense, a UNOESC está presente em doze municípios: Joaçaba, Videira, Xanxerê, São Miguel do Oeste, Xaxim, Chapecó, Capinzal, Campos Novos, Pinhalzinho, Maravilha, São José do Cedro e Concórdia (UNOESC, 2024).

Visando promover o acesso ao ensino superior, oferecendo oportunidades educacionais sem custo para os alunos, a UNOESC integra o Programa Universidade Gratuita. Um programa de assistência financeira do estado de Santa Catarina destinado ao fomento da educação superior, em nível de graduação, prestado pelas fundações e autarquias municipais

universitárias e por entidades sem fins lucrativos de assistência social que cumprem os requisitos legais e regulamentares. O programa está projetado para fornecer 70 mil vagas a partir 2026, quando estiver totalmente implementado, com um investimento total de até R\$1,2 bilhão, no período (Universidade Gratuita, 2024).

Esse programa de assistência financeira, instituído pela Lei Complementar nº 831 de 31 de julho de 2023 (Santa Catarina, 2023) e posteriormente alterado pela Lei Complementar nº 866 de 15 de janeiro de 2025 (Santa Catarina, 2025), visa promover a inclusão de estudantes no ensino superior, desde que atendam aos requisitos estabelecidos na regulamentação e estejam matriculados em cursos de graduação nas instituições universitárias habilitadas.

Entre os critérios de elegibilidade, os estudantes devem estar regularmente matriculados em instituições que aderiram ao programa, ser hipossuficientes segundo o índice de carência, serem naturais de Santa Catarina ou residentes no Estado há mais de cinco anos, estarem cursando a primeira graduação com recursos públicos estaduais, preferencialmente serem oriundos de escolas públicas catarinenses e possuir renda familiar per capita inferior a oito salários mínimos para cursos de medicina, ou inferior a quatro salários mínimos para os demais cursos. De conformidade com a referida legislação, os estudantes selecionados terão a obrigação de prestar serviços à população de Santa Catarina. Essa prestação de serviços será realizada somente após a conclusão do curso, totalizando até 480 (quatrocentos e oitenta) horas, e deverá ser cumprida no prazo máximo de dois anos após a conclusão do curso. Caso não cumpram essa exigência, deverão devolver os recursos recebidos. Os estudantes necessitam de aproveitamento acadêmico em pelo menos 75% das disciplinas cursadas (Santa Catarina, 2025).

As universidades participantes do programa deverão garantir a gratuidade das mensalidades para estudantes, respeitando o limite orçamentário, com o objetivo de aumentar gradualmente o número de beneficiados. Cada curso de graduação presencial deve oferecer, para cada 4 vagas subsidiadas pelo Estado, pelo menos 1 vaga com benefício integral ou 2 vagas com benefício parcial de 50% sem que haja acréscimo orçamentário e financeiro. Essas instituições também têm obrigações, entre elas: receber, conservar e validar as informações do cadastro dos estudantes admitidos; fiscalizar a contrapartida prestada pelos estudantes; prestar contas do valor da assistência financeira recebida; manter programas de pós-graduação em consonância com as cadeias produtivas locais; articular-se com associações de municípios e entidades representativas dos setores de indústria, comércio, serviços, ciência, tecnologia e inovação para desenvolver competências e áreas de concentração que atendam às características específicas da região; firmar termos de cooperação com órgãos e entidades públicas e privadas

sem fins lucrativos ou que prestem serviço público para garantir a realização da contrapartida dos estudantes (Santa Catarina, 2025).

A operacionalização do programa Universidade Gratuita ficou a cargo da Secretaria de Estado da Educação (SED), órgão responsável pela formulação, controle e avaliação das políticas educacionais, bem como pela coordenação das atividades, ações, programas e projetos da educação básica, profissional e superior em Santa Catarina. Sua missão é promover uma educação de qualidade para todos os catarinenses. Entre seus objetivos estratégicos está a garantia de uma educação básica de excelência, a promoção da equidade para todos os cidadãos catarinenses e a gestão democrática da educação pública. A Secretaria também se dedica em reduzir as desigualdades educacionais, valorizar a diversidade e promover a igualdade na educação básica, além de contribuir para o aumento do acesso e da permanência na educação superior (Secretaria da Educação, 2023).

Considerando o contexto, apresenta-se como problema de pesquisa: Que desafios se destacam na implementação do Programa Universidade Gratuita, na percepção dos gestores da Associação Catarinense das Fundações Educacionais, da Secretaria Estadual de Educação e da Universidade do Oeste de Santa Catarina?

1.1 OBJETIVOS

Neste tópico são apresentados os objetivos gerais e específicos, que pautam, norteiam e orientam a presente pesquisa.

1.1.1. Objetivo geral

Esta pesquisa tem como objetivo geral **mapear os desafios de implementação do Programa Universidade Gratuita, na percepção dos gestores da Associação Catarinense das Fundações Educacionais, da Secretaria Estadual de Educação e da Universidade do Oeste de Santa Catarina.**

1.1.2. Objetivos específicos

Para alcançar o objetivo geral, foram elencados objetivos específicos, sendo eles:

- Conhecer a política pública do Programa Universidade Gratuita;

- Resgatar a percepção dos gestores da Universidade do Oeste de Santa Catarina sobre os efeitos do Programa Universidade Gratuita em sua instituição;
- Identificar as ações adotadas pela Associação Catarinense das Fundações Educacionais para superar os desafios na implementação do Programa Universidade Gratuita;
- Registrar a percepção da Secretaria Estadual de Educação quanto a implementação do Programa Universidade Gratuita.

1.2 JUSTIFICATIVA

A presente pesquisa, que investiga os desafios na implementação do Programa Universidade Gratuita na percepção dos gestores da Associação Catarinense das Fundações Educacionais, da Secretaria Estadual de Educação e da Universidade do Oeste de Santa Catarina, justifica-se por sua relevância social, acadêmica e política. O Programa Universidade Gratuita representa um marco na política de acesso ao ensino superior em Santa Catarina, ampliando oportunidades educacionais para estudantes de baixa renda (Santa Catarina, 2023). No entanto, a implementação de um programa desta magnitude, envolvendo múltiplos atores e instituições, pode apresentar desafios que precisam ser compreendidos para garantir sua efetividade e sustentabilidade.

Ao mapear a percepção dos gestores da ACADE, da Secretaria Estadual de Educação e da UNOESC, o estudo busca capturar as diferentes perspectivas e experiências dos atores-chave envolvidos. A partir dessa análise, pretende-se identificar as principais barreiras e facilitadores enfrentados, as estratégias adotadas para superá-los e as potenciais lacunas existentes no programa.

A originalidade desta pesquisa reside na caracterização dos desafios sob a perspectiva dos gestores, uma abordagem ainda pouco explorada na literatura acadêmica atual. Dada a recente implementação do programa, a pesquisa tem o potencial de contribuir para o desenvolvimento de um corpo de conhecimento sobre o tema, preenchendo uma lacuna e abrindo novas possibilidades para futuras investigações. É importante ressaltar a ausência de pesquisas acadêmicas sobre o programa até o momento, exceto por alguns estudos institucionais¹.

¹ Esta afirmação é baseada nos resultados da revisão da literatura, utilizando a metodologia *ProKnow-C* (Ensslin *et al.*, 2010), busca na Biblioteca Brasileira Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e pesquisa no *Research Rabbit*, conforme detalhado na Seção [3.3.1 Detalhamento da revisão sistemática da literatura](#).

Esta pesquisa está alinhada com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4, especificamente com a meta 4.3, que visa assegurar acesso equitativo a oportunidades educacionais de nível superior e técnico, com ênfase na acessibilidade financeira e na qualidade do ensino (ONU, 2024).

Considerando o exposto, a motivação para esta pesquisa emergiu da experiência pessoal da pesquisadora como beneficiária de uma bolsa de estudos governamental em uma universidade comunitária. Esta vivência proporcionou uma compreensão profunda dos desafios enfrentados por estudantes que não obtêm bolsas integrais seguirem com seus estudos. Esses alunos frequentemente precisam trabalhar durante o dia para pagar as mensalidades e estudam à noite, esforçando-se para conciliar trabalho e estudos. A observação direta dessas realidades ressaltou para a pesquisadora a importância de políticas públicas voltadas à promoção da inclusão social e da equidade no ensino superior.

Finalmente, é importante destacar que a intenção da pesquisadora é contribuir para o Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAdm), ao fortalecer o diálogo sobre um tema emergente e essencial para o ensino superior. A investigação dos desafios na implementação do Programa Universidade Gratuita reflete um compromisso com o aprimoramento das políticas educacionais e com a busca por um sistema de ensino mais justo e acessível.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta a fundamentação teórica da dissertação. Para tanto, inicialmente serão explorados os conceitos de educação. Em seguida, a discussão se aprofundará na educação superior, tanto em seu contexto geral quanto no brasileiro, destacando a importância do ensino, pesquisa e extensão, e às instituições comunitárias, com atenção especial à realidade catarinense. Posteriormente, o foco se deslocará para as políticas públicas, definindo-as e examinando sua aplicação no setor educacional, como instrumentos de garantia de direitos e equidade. Por fim, o financiamento da educação superior no Brasil e as políticas de assistência estudantil em Santa Catarina,

2.1 EDUCAÇÃO

A compreensão do termo "educação" evoluiu sincrônica e diacronicamente ao longo da história, sendo influenciada por contextos sociais e filosóficos específicos (Luzuriaga, 1981). A análise etimológica do termo educação revela duas origens latinas: “educare”, que sugere um aspecto instrumental, enquanto “educere”, que implica um desenvolvimento substancial. Essa dualidade etimológica reflete a natureza dicotômica da educação, abrangendo tanto o desenvolvimento do ser humano quanto seu potencial (Tilley, 2005). Bass e Good (2004), destacam a importância de equilibrar esses dois aspectos na educação. Eles argumentam que a educação deve tanto preservar e transmitir conhecimentos quanto preparar os indivíduos para enfrentar desafios futuros e desenvolver suas próprias capacidades.

Em todo o mundo, a educação, sob suas diversas formas, tem por missão criar, entre as pessoas, vínculos sociais que tenham a sua origem em referências comuns. Os meios utilizados abrangem as culturas e as circunstâncias mais diversas, mas, em todos os casos, a educação tem como objetivo essencial o desenvolvimento do ser humano na sua dimensão social (Delors *et al.*, 2010). Esse desenvolvimento não ocorre de forma isolada, a educação dentro de uma sociedade é vista não apenas como um objetivo em si, mas como uma ferramenta poderosa para a manutenção ou transformação social. Através da educação, é possível tanto preservar estruturas sociais existentes quanto promover mudanças significativas que refletem novos valores e ideais (Luckesi, 1994). Assim, a educação se posiciona como um agente de ligação entre indivíduos e comunidades, ao mesmo tempo que atua como um catalisador para o progresso social.

A educação, entendida como um fenômeno social, implica que a prática educativa deve ser contextualizada dentro do funcionamento global da sociedade. As ações educativas não se desenrolam de forma isolada, mas estão intrinsecamente ligadas às relações sociais que estruturam a dinâmica econômica e política de uma sociedade. Assim, essas práticas estão sujeitas a uma variedade de interesses, incluindo políticos, sociais, econômicos, ideológicos e relacionados às classes sociais (Libâneo, 2010).

A educação introduz os sujeitos na vida pública, apresenta os saberes constituídos historicamente e impulsiona a criação de novos saberes a partir de uma cuidadosa reflexão ético-filosófica sobre seu uso e compartilhamento. Além disso, conscientiza sobre a existência dos direitos fundamentais e dos meios de proteção, oferecendo experiências de dissenso e consenso. Por isso, nas sociedades democráticas, a educação se configura como educação para a cidadania e para a vivência democrática, cumprindo assim um papel essencial: o de transformar os cidadãos em cidadãos (Grützmann; Bonin, 2023).

A educação informal refere-se às ações e influências presentes no ambiente sociocultural, desenvolvendo-se a partir das interações entre indivíduos e grupos nos contextos humanos, sociais, físicos, ecológicos e culturais. Essas relações geram conhecimentos, experiências e práticas que não estão vinculadas a uma instituição específica e não possuem intencionalidade ou organização. Por outro lado, a educação não formal ocorre em instituições educativas fora do sistema formal, mas respeita certos critérios de estrutura e sistematização. Já a educação formal abrange espaços de formação, seja em instituições escolares ou não, onde existem objetivos e ações educativas que são explícitas, intencionais, estruturadas e institucionalizadas (Libâneo, 2010).

Segundo Velásquez *et al.*, (2024), a educação, em seus diversos níveis (inicial, primário, secundário e superior), é uma ferramenta indispensável para o aprimoramento pessoal e o desenvolvimento do país, pois indivíduos mais educados tendem a conseguir melhores empregos e a reduzir a pobreza na sociedade.

Dawson (1961) afirma que a educação é um processo mais amplo do que o comumente entendido, sendo um tipo especializado de enculturação. Kneller (1966) complementa essa visão ao distinguir entre o sentido *lato* da educação, que abrange qualquer experiência formativa, e o sentido técnico, que se refere ao processo pelo qual a sociedade transmite sua herança cultural de uma geração para outra.

Moura (2000) define a educação como um processo que visa desenvolver as potencialidades humanas e capacitar o indivíduo para a vida em sociedade. Delors *et al.*, (2010)

ênfatizam que a educação deve transmitir conhecimentos adaptados à civilização cognitiva além de fornecer mapas e bússolas para navegar no mundo complexo e em constante mudança.

A UNESCO (2010, p.13) propõe quatro pilares para a educação no século XXI, sendo:

1. APRENDER A SER, importância de desenvolver a personalidade, autonomia, discernimento e responsabilidade pessoal. Foca na formação de valores éticos e nas potencialidades individuais, como memória, raciocínio, sentido estético e habilidades de comunicação; 2. APRENDER A CONVIVER, viver em harmonia com os outros, promovendo a compreensão mútua e o respeito às diferenças, trabalhar em equipe e da gestão de conflitos com base em valores de pluralismo e paz; 3. APRENDER A APRENDER, combinando uma cultura geral, suficientemente vasta, com a possibilidade de trabalhar em profundidade um pequeno número de matérias. Aprender a aprender, para beneficiar-se das oportunidades oferecidas pela educação ao longo de toda a vida. Educação continuada; 4. APRENDER A FAZER, a fim de adquirir qualificação profissionais e competências práticas que preparam o indivíduo para diversas situações. Promover a integração entre teoria e prática, através de experiências sociais e de trabalho.

No Brasil, a educação é um direito social previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei nº 9.394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Segundo o Art. 1º, a educação abrange processos formativos desenvolvidos na vida familiar, convivência humana, trabalho, instituições de ensino e pesquisa, movimentos sociais e manifestações culturais, estabelecendo o dever da União, estados e municípios com a educação pública (Brasil, 1996).

Silva e Leal (2022) ressaltam a responsabilidade do estado ao criar condições objetivas que garantam acesso ao sistema educacional. Para Dourado (2007) a educação é entendida como processo de inserção cidadã, permeado por princípios democráticos, justos e isonômicos, sendo alicerce para o desenvolvimento pessoal e profissional dos sujeitos e, conseqüentemente, para o desenvolvimento local, regional e nacional.

A UNESCO (2016) reafirma a educação como um bem público e um direito humano fundamental, essencial para a paz, tolerância, realização humana e desenvolvimento sustentável que atua como elemento-chave para o pleno emprego e erradicação da pobreza. Diante dos desafios que o futuro apresenta, a educação é considerada um recurso indispensável para a humanidade na busca por ideais como paz, liberdade e justiça social. Embora não deva ser vista como uma solução mágica ou um caminho único para a realização de todos os ideais, a educação se configura como uma via importante para promover um desenvolvimento humano mais harmonioso e autêntico, contribuindo para a redução da pobreza, da exclusão social, das incompreensões, das opressões e das guerras (Delors *et al.*, 2010).

2.2 EDUCAÇÃO SUPERIOR

Teichler (2001) destaca que o termo “superior” vai além de uma classificação simples, representando uma qualidade específica de aprendizagem. Propõe-se que os estudantes não apenas adquiram um conjunto abrangente de habilidades, mas também compreendam teorias e métodos, dominando assim o objeto do conhecimento acadêmico.

A educação superior, conforme aponta Magalhães (2006), foca no conhecimento em suas três dimensões principais: produção (pesquisa), distribuição (ensino) e difusão (serviço à sociedade ou extensão). Essa ênfase molda tanto a missão das instituições de ensino superior quanto a natureza das organizações responsáveis por essa educação, configurando o que contemporaneamente se reconhece como indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Contudo, quando analisamos as relações entre esses pilares universitários de forma isolada, observamos limitações específicas em cada combinação dual. A união entre ensino e extensão produz uma formação sensível às demandas sociais contemporâneas, porém deixa de lado a pesquisa, elemento fundamental para a geração de conhecimento científico. Já a articulação entre ensino e pesquisa favorece avanços em áreas como a tecnologia, mas pode negligenciar a dimensão ético-político-social que emerge quando consideramos a sociedade como destinatária final do conhecimento produzido. Por fim, a conexão entre extensão e pesquisa, quando exclui o ensino, elimina o caráter formativo que constitui a essência da universidade (Moita; Andrade, 2009).

No que tange à importância social e econômica da educação superior, Delors *et al.*, (2010) oferecem uma perspectiva global sobre a importância da educação superior, caracterizando-a como um dos principais motores do desenvolvimento econômico e um polo fundamental da educação ao longo da vida. As instituições de educação superior têm papel dual como depositárias e criadoras de conhecimento, além de serem os principais instrumentos de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade.

A educação superior é fundamental para o desenvolvimento social e econômico tanto dos indivíduos quanto da sociedade como um todo, respondendo às exigências do mercado de trabalho, que demanda habilidades cada vez mais complexas e especializadas, essenciais para os empregos existentes e futuros (Carnevale; Smith; Strohl, 2010; Perna; Finney, 2014). Em um contexto de rápidas mudanças tecnológicas e econômicas, Delors *et al.*, (2010) ressaltam que a importância da educação superior e suas instituições tende a crescer, pois as economias contemporâneas, impulsionadas pela inovação e pelo progresso tecnológico, demandam cada vez mais profissionais competentes com formação de nível superior.

Além dos benefícios econômicos, como maior produtividade e rendimentos, a educação superior contribui significativamente para o engajamento cívico e a redução das desigualdades de renda, ocupando um papel importante na construção de uma sociedade democrática e equitativa (Baum; Ma; Payea, 2010; Stiglitz, 2012). Esta dimensão social da educação superior evidencia seu papel como instrumento de transformação social, para além da formação profissional.

Dias Sobrinho (2013) destaca que a equidade na educação superior está fundamentada em princípios democráticos, devendo ser incorporada aos processos que visam à democratização da educação superior, assegurando qualidade tanto pública quanto social. Essa perspectiva é essencial para promover uma sociedade mais justa, igualitária, instruída e culturalmente transformadora.

Suárez e Gairín (2018) ressaltam que a educação superior ocupa um lugar central nas sociedades contemporâneas, atuando simultaneamente como um bem, um recurso e um direito. O valor da educação superior transcende o crescimento individual e se estende ao progresso da sociedade, incluindo o avanço da justiça social. Esta concepção reforça a natureza da educação superior como bem público, conforme complementa Fernandes (2017) ao afirmar que tal condição exige que sejam estabelecidos processos firmes de qualidade para suas funções, ao mesmo tempo em que se assegura transparência nas ações de todos os agentes sociais envolvidos.

Búrigo e Perardt (2016) reforçam que o processo de formação de um indivíduo é moldado não apenas pelo campo teórico, mas também pelo contexto histórico em que se insere. Esse processo é sustentado pela prática social, que envolve interrogação, reflexão, crítica e investigação. Essas práticas se configuram como formas de pensar e perceber o mundo, evidenciando a relevância de uma abordagem crítica e reflexiva na formação pessoal e intelectual. A educação superior, configura-se como parte integrante do processo de formação humana e está intrinsecamente ligada à história da sociedade (Maciel; Lima; Gimenez, 2016).

Para Saviani (2011), a educação de nível superior apresenta uma dupla função na sociedade. Por um lado, o ensino superior propriamente dito deve se dedicar à formação de profissionais qualificados para o trabalho intelectual, preparando-os para atuar em profissões de natureza tecnológica que exigem esse nível de formação. Por outro lado, a educação superior transcende essa dimensão formativa específica, devendo também promover programas de cultura superior acessíveis à população em geral. Nesse sentido, o autor defende que mesmo pessoas que não cursam o ensino superior por não exercerem profissões que demandam tal formação deveriam ter acesso aos conhecimentos e à cultura produzidos nesse nível

educacional, ampliando assim o alcance social da educação superior para além da formação profissional especializada.

A ideia de universidade é fruto de uma construção histórica e teórica influenciada por contextos econômicos, políticos, sociais e culturais. Quando se discute a função, autonomia, gestão e estrutura das universidades, há uma variedade de argumentos que justificam sua formação e confirmam o importante papel da universidade no desenvolvimento humano e social (Tavares; Freitas, 2016).

Dias Sobrinho (2004, p. 705) destaca que "nenhuma concepção de educação superior está isenta de visões de mundo e ideias de sociedade ideal". Esta afirmação evidencia o caráter não-neutro das instituições universitárias, que refletem e ao mesmo tempo influenciam as configurações sociais de cada época. Neste sentido, Barnett (2001, p. 222) aponta que "a educação superior deixou de ser uma instituição na sociedade para ser uma instituição da sociedade". Esta mudança de perspectiva revela a crescente integração e interdependência entre universidade e tecido social, superando visões que tratavam a academia como uma esfera isolada ou desconectada das dinâmicas sociais mais amplas. A relação entre universidade e sociedade é complexa, pois a universidade é um produto da sociedade, emergindo de relações contraditórias que envolvem legitimação e oposição, estando em constante transformação (Dias Sobrinho, 2002).

Hirst e Peters (1972) caracterizam a universidade como uma instituição de educação superior com planejamento direcionado a objetivos fixos no espaço e no tempo, o que implica uma estruturação deliberada do processo educativo, fornecendo ferramentas pedagógicas aos educandos. Morosini (2006) reforça que a universidade é amplamente reconhecida como a instituição que melhor representou os ideais do projeto de modernidade, por um lado, é o epicentro da produção e disseminação do conhecimento; por outro, é a principal arquiteta da estrutura epistêmica que fundamenta o estado nacional moderno. Esta dupla função – produção de conhecimento e legitimação de estruturas sociais – confere à universidade um papel central nas sociedades contemporâneas. Por fim, Velásquez *et al.*, (2024) esclarecem que o termo "universidade" refere-se à instituição educacional específica (seja nacional, privada com fins lucrativos ou sem fins lucrativos) na qual o aluno está matriculado, além de abranger o sistema de educação superior do país.

Teixeira (1962) ressalta a importância das universidades na sociedade moderna, argumentando que sem elas não chega a existir um "povo" no sentido pleno do termo. Para ele, a função da universidade vai além da mera difusão de conhecimentos ou conservação da experiência humana. Delors *et al.*, (2010) corroboram essa visão, afirmando que as

universidades reúnem um conjunto de funções tradicionais associadas ao progresso e à transmissão do saber, incluindo pesquisa, inovação, ensino, formação e educação permanente. Além disso, as instituições de educação superior contribuem para a promoção do diálogo intercultural e para a redução do "déficit de conhecimentos" em um contexto de globalização.

Ao refletir sobre o papel singular e insubstituível da universidade na sociedade, Teixeira (1962, p.35) evidência:

A função da universidade é uma função única e exclusiva. Não se trata, somente, de difundir conhecimentos. O livro também os difunde. Não se trata, somente, de conservar a experiência humana. O livro também a conserva. Não se trata, somente, de preparar práticos de profissionais, de ofícios ou artes. A aprendizagem direta os prepara, ou, em último caso, escolas muito mais singelas do que as universidades. Trata-se, de manter uma atmosfera de saber pelo saber para se preparar o homem que o serve e o desenvolve. Trata-se de conservar o saber vivo e não morto, nos livros ou no empirismo das práticas não intelectualizadas. Trata-se de formar intelectualmente a experiência humana, sempre renovada, para que a mesma se torne consciente e progressiva.

A educação superior está passando por uma transformação significativa, deixando para trás o monopólio da produção e distribuição do conhecimento que as instituições tradicionais mantinham. Com o advento e a disseminação das tecnologias, o acesso à informação se tornou mais democrático e diversificado. Assim, a sociedade demanda uma nova abordagem educacional que não se baseie em verdades absolutas, mas que enfrente a incerteza e a mudança como um valor (Cunha, 2018).

Nacif (2011) enfatiza que a universidade serve como um espaço de apoio para a sociedade, cumprindo seu papel na produção de conhecimento e na formação de indivíduos críticos e reflexivo. Esta função formativa, que vai além da capacitação técnica e inclui o desenvolvimento do pensamento crítico, permanece como um dos principais desafios da universidade contemporânea, especialmente em contextos de crescente instrumentalização do conhecimento.

A análise conceitual da educação superior e da universidade revela a complexidade e multidimensionalidade destes fenômenos. Mais que instituições de ensino, as universidades representam espaços privilegiados de produção, sistematização e disseminação do conhecimento, com impactos profundos no desenvolvimento econômico, social e cultural das sociedades.

2.2.1 Educação superior no Brasil

O desenvolvimento da educação superior no Brasil é marcado por uma trajetória singular, caracterizada por um início tardio em comparação com outros países da América Latina e da Europa. As primeiras instituições de ensino superior no país surgiram apenas no início do século XIX, com a chegada da corte portuguesa em 1808 (Neves; Martins, 2016).

A primeira universidade brasileira oficial surgiu mais de um século após a criação dos primeiros cursos superiores no país. A Universidade do Brasil, hoje conhecida como Universidade Federal do Rio de Janeiro, foi estabelecida em 1920 através da união das Faculdades de Medicina, da Escola Politécnica do Rio de Janeiro e da Faculdade Livre de Direito, com o propósito específico de conceder o título de doutor *Honoris Causa* ao Rei da Bélgica, sendo posteriormente fechada. Experiências anteriores, como a Universidade de Manaus (1909) e a do Paraná (1912), não conseguiram se consolidar devido às limitações da legislação vigente. Foi com a fundação da USP, em 1934, que se consolidou efetivamente a instituição universitária brasileira, sendo esta a primeira a cumprir as normas do Estatuto das Universidades. Em 1935 foi criada a Universidade do Distrito Federal, que funcionou apenas até 1939 antes de ser incorporada à Universidade do Brasil, seguida pelo surgimento das PUCs. (Melo; Melo; Nunes, 2009).

Castanho (2002) ressalta que, no contexto global, existem quatro modelos clássicos modernos de universidade: o modelo napoleônico ou francês, o modelo idealista alemão (humboldtiano), o modelo elitista inglês e o modelo utilitarista norte-americano. Enfatizando que as universidades do mundo contemporâneo não seguem um modelo único, o que também se reflete na realidade brasileira.

Segundo Mesquita, Almeida e Mohn (2022) a evolução do ensino superior no Brasil foi influenciada por diferentes contextos políticos e sociais, e que embora, as universidades brasileiras tenham nascido públicas, o Estado Novo (1937-1945), marcou o início da educação privada no Ensino Superior com a fundação da Faculdade Católica. Os regimes ditatoriais impuseram um modelo de universidade profissionalizante técnica e privada (anglo-saxônico), em oposição ao modelo (humboldtiano), que em períodos democráticos, observou-se uma oscilação entre esses dois modelos.

Neves e Martins (2016 p. 99) elencam características marcantes do ensino superior brasileiro, que incluem:

- i) coexistência de instituições universitárias e não universitárias; ii) segmento de instituições mantidas pelo poder público (federal, estadual e municipal) que oferece ensino gratuito e de um segmento de instituições, mantidas pela iniciativa privada, e que se sustentam, principalmente, a partir da cobrança de mensalidades; iii) heterogeneidade em termos de qualidade acadêmica entre os segmentos públicos e

privados e também no interior desses dois segmentos; iv) distribuição de matrículas muito desequilibrada entre os segmentos público e privado, tanto na graduação quanto na pós-graduação, e fraca diferenciação da oferta no ensino superior como um todo; v) forte concentração, no MEC, das prerrogativas de formulação de políticas e dos instrumentos de supervisão, controle e avaliação sobre o sistema federal e privado; vi) modelo de financiamento que compromete a expansão da matrícula e a inclusão social; vii) acesso ao ensino superior com caráter amplamente excludente, apesar das políticas de inclusão; viii) consolidação de um vigoroso sistema de pós-graduação, baseado em uma avaliação trienal por pares e programas contínuos de fomento; e ix) preocupação crescente com a internacionalização do ensino superior.

A influência de políticas públicas externas na construção de reformas educacionais no Brasil é um aspecto importante destacado por Lima *et al.*, (2008). A reforma universitária de 1968, que foi influenciada pelo modelo departamental norte-americano, e as reformas dos anos 1990, baseadas no liberalismo ortodoxo promovido pelo Banco Mundial e mais recentemente, o Processo de Bolonha tem sido uma referência para movimentos de reforma universitária, visando a competitividade e a harmonização dos sistemas de ensino superior.

Em 1948, foi instituída a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), marcando um avanço na pesquisa científica. Três anos depois, em 1951, foi criado o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), com a finalidade de desenvolver atividades e promover as ciências exatas e biológicas, além de fornecer bolsas e auxílios para a aquisição de equipamentos e para a criação e manutenção de institutos especializados. No mesmo ano, surgiu a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, atualmente conhecida como Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que visa investir na formação de quadros universitários por meio da concessão de bolsas no Brasil e no exterior. A criação desses três órgãos representou um passo significativo para a consolidação da educação superior, institucionalizando a pesquisa e os cursos de pós-graduação, que se alinham com as necessidades do país nesse período. Foi após 1960 que a pós-graduação começou a se desenvolver, influenciada fortemente pelas universidades europeias e norte-americanas (Bottoni; Sardano; Costa Filho, 2013).

No que diz respeito à estrutura regulatória, Morosini (2006) destaca o papel do Conselho Nacional de Educação (CNE) como órgão de Estado responsável por diversas atribuições normativas e deliberativas. O CNE desempenha funções como a elaboração e acompanhamento do Plano Nacional de Educação, a análise de questões relativas à legislação educacional, e a deliberação sobre diretrizes curriculares e credenciamento de instituições de Educação Superior.

A legislação educacional brasileira é regulamentada pelo estado, a qual evidencia que

as leis e normativas desenvolvidas almejam regulamentar o acesso e estabelecer critérios de qualidade à educação. Este direito fundamental se configura como base no desenvolvimento da cidadania, promoção do crescimento econômico e participação democrática (IBGE, 2021).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), em seu art. 8º, dispõe que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, ressaltando que a coordenação da política nacional fica a cargo da União e estabelecendo uma relativa liberdade aos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. § 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei (LDBEN, 1996).

O Ministério da Educação (MEC) é o órgão central responsável pela política educacional no Brasil. Suas competências incluem:

[...] política nacional de educação; educação em geral, compreendidos educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional e tecnológica, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar; avaliação, informação e pesquisa educacional; pesquisa e extensão universitária; magistério e demais profissionais da educação; e assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes (MEC, 2023).

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia vinculada ao MEC, tem a responsabilidade pelo processo avaliativo, pelos exames, pelas estatísticas e indicadores, e pela gestão do conhecimento e estudos educacionais. Quanto a avaliação da educação superior, cabe ser realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que tem como atribuição, de acordo com a Lei nº 10.861/2004, a melhoria da qualidade, orientação da expansão da oferta, aumento da eficácia institucional e efetividade acadêmica e social. Essa avaliação é fiscalizada e acompanhada pela Comissão Nacional da Avaliação de Educação Superior (CONAES) e utilizada de base para os processos de regularização da educação superior, os quais poderão indicar a autorização do credenciamento das IES, autorização de funcionamento e reconhecimento dos cursos oferecidos, bem como credenciamento institucional e renovação de reconhecimento de cursos (Brasil, 2004).

Subordinada ao MEC, a Secretaria de Educação Superior (SESU) tem por atribuição planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior. Cabe-lhe propor e executar programas voltados para a

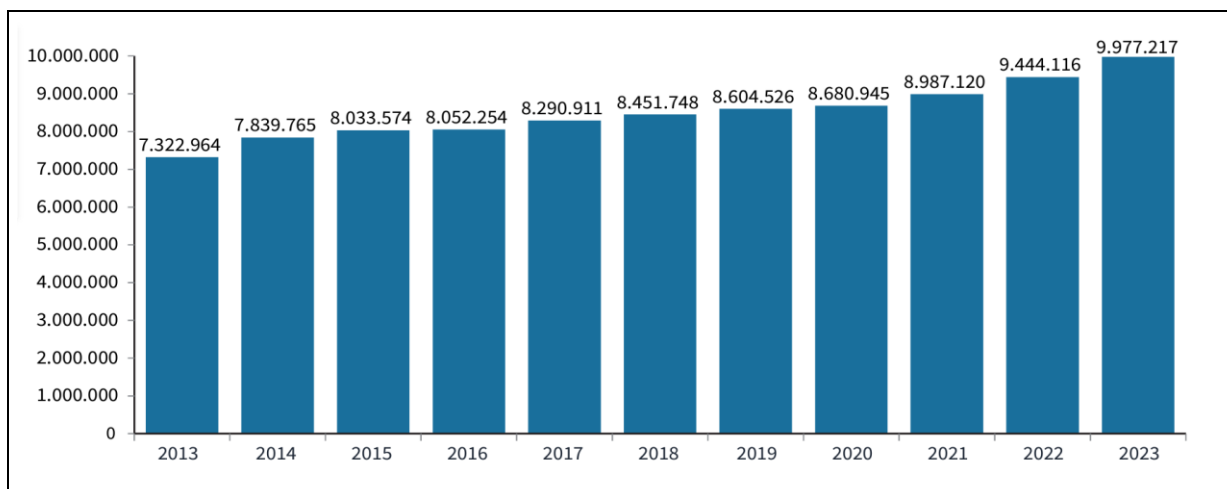
ampliação do acesso e da permanência de estudantes na etapa da formação superior. Em conjunto com o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), é responsável pela política da oferta e financiamento e de apoio ao estudante do ensino superior. Atua também para estabelecer políticas e executar programas voltados às residências em saúde, bem como incentiva e apoia a capacitação das instituições de educação superior para desenvolverem programas de cooperação internacional, a fim de proporcionar o aumento do intercâmbio de pessoas e de conhecimento e de dar maior visibilidade internacional à educação superior do Brasil (SESU, 2024).

A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) é responsável por planejar e coordenar a formulação de políticas para a regulação e supervisão da educação superior, autorizar e renovar o reconhecimento de cursos presenciais e a distância, emitir pareceres de credenciamento e credenciamento de instituições, supervisionar o cumprimento da legislação educacional, propor melhorias de qualidade, além de gerenciar sistemas de informações e processos eletrônicos relacionados. A SERES também estabelece diretrizes para avaliação, coordena a certificação de entidades beneficentes e articula cooperação nacional e internacional na área (SERES, 2023).

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), as instituições de ensino superior têm como finalidades essenciais o fomento à produção cultural e ao pensamento científico-reflexivo, além da formação de profissionais qualificados em diversas áreas do conhecimento. A legislação estabelece que estas instituições devem promover a pesquisa científica e tecnológica, contribuindo para o desenvolvimento social e a compreensão das relações entre ser humano e ambiente. Ademais, determina-se que as universidades atuem na disseminação do conhecimento científico-cultural, incentivem a busca pela educação continuada e estimulem a compreensão das questões contemporâneas, especialmente aquelas de relevância nacional e regional. A lei ainda enfatiza o papel das instituições no estabelecimento de vínculos com a comunidade por meio de serviços especializados e atividades de extensão, promovendo assim a democratização do acesso aos benefícios gerados pela produção acadêmica e cultural.

Quanto à evolução em números da educação superior brasileira nos últimos dez anos - período de 2013 a 2023 - apresentou um crescimento consistente. Segundo o Censo da Educação Superior, número de matrículas em cursos de graduação e sequencial atingiu cerca dez milhões de estudantes, conforme ilustrado no Gráfico 1. Esse aumento expressivo de 36,2% no total de matrículas, reflete uma média de crescimento anual de 3,2% (INEP, 2024).

Gráfico 1 - Número de matrículas na educação superior (graduação e sequencial) – 2013-2023

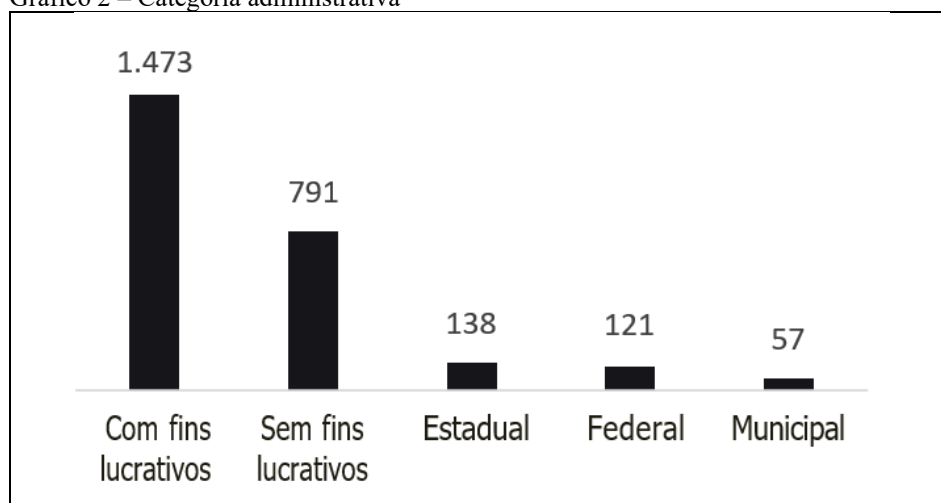


Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior, 2024.

A educação superior no Brasil é caracterizada pela diversidade e heterogeneidade das instituições. Essas instituições pertencem a diferentes segmentos, apresentando características variadas, especialmente entre redes públicas e privadas, que possuem naturezas, missões e propósitos diferentes (Sousa, 2021).

No contexto das instituições, a rede privada possui 2.264 instituições de ensino, já a rede pública conta com 316 instituições. As organizações com fins lucrativos, observa-se no Gráfico 2, dominam o cenário com 1.473 unidades, enquanto as sem fins lucrativos somam 791. As instituições governamentais são menos numerosas, com 138 estaduais, 121 federais e 57 municipais (INEP, 2024).

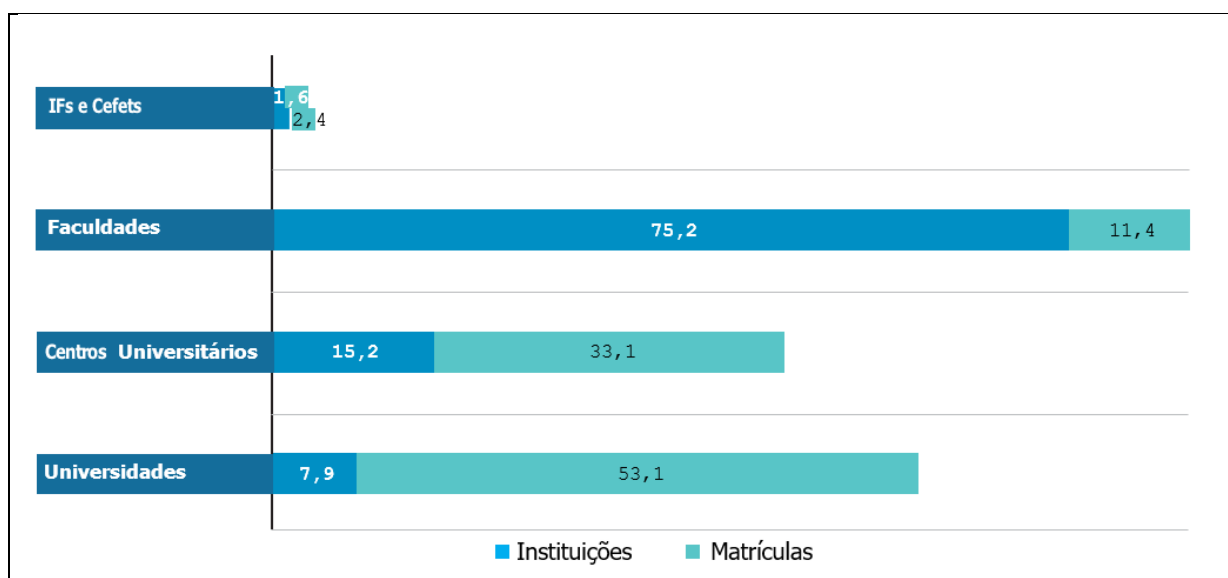
Gráfico 2 – Categoria administrativa



Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior, 2024.

Em 2023, o Brasil contava com 2.580 Instituições de Educação Superior (IES), sendo 75,2% faculdades e 7,9% universidades (205 instituições), conforme ilustrado no Gráfico 3. Embora as universidades representem uma pequena parcela do total de IES, elas concentram 53,1% das matrículas de graduação, enquanto as faculdades, apesar de numerosas, abrigam apenas 11,4% dos graduandos. No mesmo ano, foram ofertados 45.959 cursos de graduação e cinco sequenciais. A distribuição dos cursos revela que apenas 3,5% das IES oferecem 100 ou mais cursos, enquanto 28,5% disponibilizam até dois cursos, com uma média de 17,8 cursos por instituição. Nas universidades, 80,3% dos cursos são presenciais, sendo o bacharelado o grau acadêmico predominante 59,6% entre todos os cursos de graduação (INEP, 2024).

Gráfico 3 - Distribuição das IES e matrículas de graduação por organização acadêmica – Brasil – 2023



Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior, 2024.

A educação superior tem como objetivo fomentar a criação cultural, o avanço científico e o pensamento crítico, além de incentivar a pesquisa e a investigação científica. Também busca promover a difusão de conhecimentos nas áreas cultural, científica e técnica. Além disso, busca estimular a compreensão dos problemas, especialmente os de natureza nacional e regional, oferecendo serviços especializados à comunidade e contribuindo para o aprimoramento da educação básica por meio da formação e capacitação de profissionais, pesquisas pedagógicas e atividades de extensão que elevem os níveis educacionais. A educação superior abrange os cursos de graduação, pós-graduação e extensão (Brasil, 1996).

2.2.1.1 Instituições Comunitárias de Ensino

De acordo com Vannucchi (2004, p.32), a definição de universidade comunitária é abrangente e destaca sua natureza colaborativa e sem fins lucrativos:

Universidade comunitária é a universidade instituída, mantida e supervisionada por uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, gerida por colegiados constituídos de professores, alunos e funcionários e de sua entidade mantenedora, bem como da sociedade em geral. Ou de modo mais simplificado, universidade comunitária é uma universidade sem fins lucrativos, pertencente a uma comunidade e dirigida por representantes dessa comunidade, comprometidos com o desenvolvimento dela.

A criação das universidades comunitárias foi impulsionada pela ausência, ou a omissão do poder público nas regiões do interior do país, quanto ao ensino superior. A intencionalidade ganhou força quando a sociedade civil de uma determinada região resolveu agir de modo responsável e determinado (Vannucchi, 2004). Corroborando e expandindo essa visão, Neves (1995, p. 18) destaca o papel da comunidade local na formação das universidades comunitárias não-confessionais, afirmando que “[...] foi decisivo a iniciativa, o respaldo e o apoio da comunidade local e/ou regional na forma das mais distintas instâncias representativas – igreja, poder municipal, associações e ainda na forma de apoio de lideranças locais ou regionais individuais”.

A partir de 1970, houve uma ampla disseminação das instituições comunitárias, que atualmente estão presentes em todo o Brasil. Essas instituições ainda são predominantemente localizadas na região Sul do país. O termo universidade comunitária ganhou popularidade a partir da década de 1980. Nesse contexto, existem dois modelos distintos de formação que caracterizam essas instituições: as universidades comunitárias confessionais ou *lato sensu*, que têm vínculos com entidades religiosas, e as não-confessionais ou *stricto sensu*, que são criadas por iniciativa de representantes da comunidade local (Bittar, 2001).

As universidades comunitárias regionais são um fenômeno predominantemente observado nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, embora instituições similares existam em outras partes do Brasil. Estas universidades surgiram como resultado da colaboração entre organizações da sociedade civil e o poder público local, visando preencher a lacuna de educação superior nas regiões interioranas. No Rio Grande do Sul, a fundação e o desenvolvimento dessas instituições têm raízes na tradição associativa que remonta ao século XIX, especialmente nas áreas de colonização alemã e italiana. Diante da ausência de serviços públicos estatais, floresceu uma variedade de iniciativas comunitárias, que constituem a base do significativo capital social acumulado historicamente nessas regiões. Diferentes entidades representam essas instituições: no Rio Grande do Sul, o Consórcio das Universidades Gaúchas

(COMUNG); em Santa Catarina, a Associação Catarinense de Fundações Educacionais (ACAFE). Além disso, a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) representa as instituições católicas, enquanto a Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE) representa as instituições evangélicas (Bittencourt *et al.*, 2014).

Morosini (2006) destaca que o surgimento formal do segmento das universidades comunitárias ocorreu no contexto da elaboração da Constituição de 1988. Nesse período, os representantes dessas instituições buscavam reconhecimento de seu caráter público não estatal, argumentando que isso as distinguia das instituições privadas com fins lucrativos. A autora ressalta que essa mobilização foi bem-sucedida, resultando na inclusão do artigo 213 na Constituição, que permite o direcionamento de recursos públicos para instituições educacionais comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que comprovem sua natureza não lucrativa e reinvestam seus excedentes financeiros em educação.

Em 26 de julho de 1995 foi constituída a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias de Educação Superior -ABRUC, sendo essa uma associação civil, sem fins lucrativos, com o intuito de consolidar o conceito de Universidades e Centros Universitários Comunitários. Com sede em Brasília, reúne 68 Instituições Comunitárias de Educação Superior (ABRUC, 2024).

Ao analisar o surgimento e o papel das universidades comunitárias no Brasil, Hermany e Jurueña (2016, p.122) destacam a importância dessas instituições na democratização do acesso ao ensino superior e no desenvolvimento regional. Essas universidades, tiveram um duplo impacto tanto na expansão geográfica do ensino superior quanto na inclusão social, como evidenciado no seguinte trecho:

[...] surgiram também para suprir outra lacuna, qual seja, a falta de universidades em cidades interioranas, pois antes o ensino ficava restrito às capitais e apenas às camadas mais abastecidas economicamente. Percebe-se assim, que as universidades comunitárias, além da prestação educacional, cumprem o seu papel social também como política de inclusão por meio do oferecimento de bolsas de estudos pela instituição e pelo governo.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 213 contemplou a possibilidade de transferências de recursos públicos em educação para as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária,

filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. § 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público (Brasil, 1988).

Em 12 de novembro de 2013, a Lei das Comunitárias foi publicada em edição extra no Diário Oficial da União. A então presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013, que “dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências”. No Art. 1º as Instituições Comunitárias de Educação Superior são organizações da sociedade civil brasileira que possuem, cumulativamente, as seguintes características: I - estão constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as instituídas pelo poder público; II - patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou poder público; III - sem fins lucrativos (Brasil, 2013).

Em suma, as IES comunitárias representam um modelo alternativo dentro do sistema de ensino superior brasileiro. Elas não são de proteção pública nem privada; são consideradas públicas não estatais (Vannucchi, 2011). Corroborando e expandindo essa perspectiva, Lückmann e Cimadon (2015) salientam que a essência dessas instituições reside na sua inserção na comunidade e na contribuição para seu desenvolvimento contínuo.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Etimologicamente, o termo "política pública" combina elementos gregos e latinos. “Política”, derivada do grego “politikó”, refere-se à participação dos cidadãos livres nas decisões sobre os rumos da cidade (pólis). Já “pública”, de origem latina “publica”, significa do povo. Esta composição sugere que as políticas públicas são, em essência, decisões tomadas em nome do povo e com sua participação (Oliveira, 2010).

Diversos autores contribuíram para a definição e caracterização das políticas públicas. Teixeira (2002) enfatiza que elaborar uma política pública envolve determinar quem decide o que, quando, com quais consequências e para quem. Secchi (2014) define políticas públicas como diretrizes intencionais que abrangem tanto o conteúdo concreto quanto o simbólico das decisões políticas, seu processo de formação e implementação. O caráter público de uma

política não depende da natureza jurídica do tomador de decisão, mas sim de sua intenção de responder a um problema público.

Heidemann e Salm (2019) definem políticas públicas como o conjunto de decisões e ações formuladas e implementadas pelos diferentes níveis de governo nacional, subnacional e supranacional em colaboração com outras forças da sociedade, incluindo as forças de mercado. É a combinação dessas ações, tanto governamentais quanto de outros atores sociais, que constitui o que genericamente se denomina políticas públicas, visando o desenvolvimento de uma sociedade.

Schmidt (2016, p. 44), no entanto oferece uma definição mais abrangente:

Política pública pode ser definida como um conjunto de decisões e ações de órgãos públicos e organizações da sociedade, dotadas de coerência intencional, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político. Toda política pública constitui uma tentativa de intervenção na realidade social, seja de controle ou de mudança, deflagrada com base na percepção pública de que uma situação indesejada requer intervenção transformadora.

Machado e Falsarrela (2020) ampliam o entendimento, destacando que as políticas públicas são compostas por um conjunto de normas (leis, regulamentos, diretrizes, planos e orçamentos) do poder público que afetam a vida dos cidadãos. As prioridades das políticas públicas emergem das demandas da sociedade civil e refletem conflitos de interesses e negociações entre diferentes esferas de poder.

Souza e Secchi (2015) apontam para a natureza abstrata das políticas públicas, que se materializam através de instrumentos concretos como planos, projetos, leis e campanhas em diversas áreas de ação pública, como saúde, educação e segurança.

O papel do estado na formulação e implementação de políticas públicas é central. O estado democrático tem a função de articular e coordenar as políticas públicas, buscando equilibrar interesses particulares e o bem comum (Schmidt, 2016). Esta visão é complementada por Wu *et al.*, (2014), que vê as políticas públicas como esforços dos governos para modificar aspectos de seu contato com a sociedade, visando alcançar objetivos específicos.

Saravia e Ferrarezi (2006) conceituam política pública como um complexo sistema de decisões públicas que visa equilibrar ou transformar a realidade social. As políticas públicas são estratégias voltadas para múltiplos objetivos, refletindo os interesses de vários grupos envolvidos no processo decisório, e têm como finalidade última a consolidação de metas sociais amplas, como democracia e justiça social.

De acordo com Zabala *et al.*, (2021), a implementação eficaz das políticas públicas requer uma abordagem orientada para a missão, havendo necessidade de mobilização de recursos financeiros e coordenação em vários níveis de governança.

O processo de formulação e implementação de políticas públicas é frequentemente descrito como um ciclo deliberativo, constituído por diversos estágios que formam um processo dinâmico de aprendizagem. Primeiramente, a política pública distingue entre as ações do governo e seus interesses. Além disso, envolve uma variedade de operadores e níveis de decisão, não se limitando apenas aos participantes formais, mas reconhecendo a importância das informações. As políticas públicas são abrangentes, indo além de meras regras e leis, e consistem em ações deliberadas com objetivos específicos. Embora possam ter impactos imediatos, geralmente são peculiares para o longo prazo. Por fim, essas políticas englobam processos que se estendem além da decisão inicial, incluindo implementação, execução e avaliação (Souza, 2006).

Uma política pública é caracterizada por dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Para ser considerado 'público', um problema deve ter implicações significativas para uma quantidade ou qualidade notável de indivíduos, legitimando assim o caráter público da política (Secchi, 2014).

Estevão e Ferreira (2018) destacam que políticas públicas são instrumentos para efetivar os direitos do cidadão, agindo como intermediários no pacto entre o estado e a sociedade. Complementam que não há certeza de que os direitos sociais sejam efetivados, pois isso depende da maior ou menor representatividade que cada segmento possui.

Capella (2018); Secchi, Coelho e Pires (2019) convergem ao destacar a centralidade da definição do problema no processo de formulação de políticas públicas. Segundo esses autores, a percepção e interpretação dos problemas públicos pelos agentes políticos não apenas originam a necessidade de ação governamental, mas também moldam todo o ciclo da política pública. Capella (2018) enfatiza que essa compreensão inicial do problema influencia significativamente o debate subsequente, as decisões tomadas e até mesmo as fases de implementação e avaliação das políticas. Complementarmente, Secchi, Coelho e Pires (2019) reforçam que o propósito fundamental de uma política pública é abordar ou resolver uma questão reconhecida como uma dificuldade coletiva relevante, sublinhando assim a conexão intrínseca entre a identificação do problema e a justificativa para a intervenção pública.

O ciclo da política pública, segundo Souza (2006), é um processo dinâmico e de aprendizado composto por estágios como definição de agenda, identificação e avaliação de alternativas, seleção de opções, implementação e avaliação, com ênfase na definição de agenda

que investiga por que certas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas, explicando este fenômeno por três perspectivas: foco nos problemas que demandam ação, construção da consciência coletiva sobre necessidades (via processo eleitoral, mudanças partidárias ou ideológicas), e participação de atores visíveis (políticos, mídia, grupos de pressão) que definem a agenda, enquanto os invisíveis (acadêmicos, burocracia) determinam as alternativas.

As políticas públicas são concebidas como mecanismos estratégicos que visam articular e coordenar as ações governamentais, com o propósito fundamental de assegurar direitos e promover transformações significativas no tecido social. Elas representam um pacto estabelecido entre o aparato estatal e o corpo social, no qual o estado assume a responsabilidade de mitigar as disparidades socioeconômicas e garantir o acesso equitativo aos direitos fundamentais para todos os cidadãos (Matias; Pereira, 2012).

No contexto específico da educação, o papel do estado se manifesta através da formulação de diretrizes estratégicas. As políticas públicas educacionais são elaboradas com o objetivo primordial de estabelecer um ambiente propício e metodologias adequadas para promover a formação humana (Saviani, 2008).

2.3.1 Políticas públicas de educação

As políticas públicas educacionais objetivam regulamentar, proporcionar condições e métodos adequados para assegurar e fomentar a formação humana (Zucatto *et al.*, 2023). A importância dessas políticas é ressaltada por Delors *et al.*, (2010, p. 180), que afirmam:

O desenvolvimento da educação permite, de fato, lutar contra um conjunto de fatores de insegurança: desemprego, exclusão social, desigualdades de desenvolvimento entre nações, conflitos étnicos ou religiosos. Recorde-se, porém, que a educação não é apenas uma despesa social, mas também um investimento econômico e político, gerador de benefícios a longo prazo.

As políticas públicas de educação superior envolvem questões de acesso, equidade, qualidade e impacto econômico. A desigualdade de renda afeta diretamente a possibilidade de ingresso no ensino superior, pois famílias de baixa renda encontram obstáculos significativos para custear essa educação, o que restringe as oportunidades para os jovens (Jackson; Jonsson, 2013). Em resposta a esse desafio, investimentos públicos em educação são considerados uma forma eficaz de mitigar essas desigualdades (Jerrim; Macmillan, 2015).

As iniciativas governamentais no âmbito educacional estão profundamente entrelaçadas com o progresso da sociedade. É evidente a necessidade de manter a consistência dessas políticas, garantindo que elas transcendam as mudanças de administração e permaneçam efetivas ao longo de diferentes mandatos governamentais (Dias; Pinto, 2019). A acessibilidade das famílias ao ensino superior, frente aos crescentes custos, é um fator a ser considerado pelos formuladores de políticas, juntamente com a capacidade do sistema e a eficiência dos resultados em relação aos investimentos (Wellman, 2008; Zumeta, 2012).

Nesse sentido, Delors *et al.*, (2010) destacam a importância de superar as políticas educacionais de curto prazo e as reformas em cascata, que frequentemente são questionadas a cada mudança de governo. Os autores ressaltam o papel do estado como representante da coletividade em sua totalidade, em uma sociedade plural e baseada em parcerias, onde a educação se desenvolve ao longo de toda a vida. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2023) reforça essa visão, afirmando que investir em educação é investir no futuro, pois os investimentos em educação promovem benefícios às pessoas e à sociedade.

Zucatto *et al.*, (2023, p.203) ressaltam que:

Acessar, e usufruir de educação de qualidade é fundamental para ampliar a democracia e desenvolver a cidadania. Os resultados sociais são potencializados quando o estado faz investimentos, elabora estratégias e implementa políticas públicas educacionais, com vistas a erradicar o analfabetismo, universalizar o ensino, reduzir a criminalidade, a desigualdade social, econômica e regional.

Alcançar a justiça social na educação requer uma forte noção de equidade e de oportunidades, que implica um envolvimento ativo do governo. Isso não só inclui expandir o acesso ao ensino superior, mas também enfrentar as barreiras estruturais que historicamente limitam a participação de grupos socialmente desfavorecidos. A desigualdade, muitas vezes percebida como uma mera questão de acesso, exige políticas que não apenas ampliem as vagas nas universidades, mas que também abordem os fatores socioculturais e econômicos subjacentes que perpetuam as disparidades no sucesso educacional (Molla, 2014).

Nesse sentido, a equidade de acesso constitui o ponto de partida fundamental nas discussões sobre educação superior, mas, como adverte Roemer (1998), essa equidade somente se materializa quando todos os candidatos dispõem de condições equivalentes para competir, o que pressupõe a oferta de ensino básico e médio com qualidade para todos os estudantes, garantindo assim uma disputa verdadeiramente justa pelas vagas universitárias.

A equidade no ensino superior não se limita ao acesso, estendendo-se à permanência com qualidade, sendo necessário que as políticas públicas sejam direcionadas a garantir o sucesso de estudantes com variadas características iniciais. Isso implica a oferta de programas de apoio e acompanhamento para auxiliar aqueles em risco de insucesso acadêmico. Questiona-se, portanto, se a simples equidade de ingresso e o comprometimento dos alunos oriundos do ensino público são suficientes para superar as dificuldades e lacunas de conhecimento, uma vez que os discentes advindos dele parecem apresentar menor conhecimento que os que dele não advêm (Felicetti; Morosini, 2009).

Nesse contexto, o debate político sobre o financiamento do ensino superior ganha relevância, com ênfase na necessidade de aumentar o apoio financeiro para garantir o acesso equitativo e promover o desenvolvimento de habilidades para a competitividade nacional e global (Annabi, 2017). A implementação de bolsas de estudo e empréstimos estudantis constitui estratégias fundamentais para aumentar o acesso e a permanência no ensino superior (Martín; Díaz, 2024). Como observa Zago (2006), apenas o acesso não garante a permanência e o sucesso acadêmico, sendo necessárias políticas que contemplem as múltiplas dimensões da vida estudantil.

É imperativo que as políticas públicas educacionais sejam estrategicamente desenvolvidas e implementadas, visando a redistribuição de recursos e a redução das disparidades educacionais, assegurando que todos os indivíduos, independentemente de sua origem socioeconômica, tenham oportunidades iguais de sucesso (Jerrim; Macmillan, 2015; Velásquez *et al.*, 2024).

Segundo Falsarella e Fonseca (2020) as políticas públicas para a área da educação referem-se aos objetivos e ações estatais que buscam regular e/ou implantar normas legais e procedimentos que provoquem mudanças na educação. Para Allais (2017) a consideração do ensino superior como um bem público reforça a necessidade de uma responsabilidade coletiva na sua manutenção e financiamento, destacando que deve ser tratado como um direito e não uma mercadoria.

Para Velásquez *et al.*, (2024), um dos principais obstáculos enfrentados por muitos países em desenvolvimento é a escassez de recursos financeiros, tanto familiares quanto individuais, que limita o acesso ao ensino superior. Os autores esclarecem que objetivo das bolsas de estudo é proporcionar aos alunos as condições necessárias para que possam desenvolver plenamente seu potencial.

2.4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

O financiamento da educação superior representa um tema fundamental para o progresso das nações. O apoio à educação superior e deve ser uma responsabilidade coletiva, envolvida em toda a sociedade, dada a sua importância para o desenvolvimento econômico, social e cultural sustentável. Para que esse apoio se concretize, é necessário mobilizar diversos atores sociais, como os setores público e privado, organizações governamentais e não governamentais, além das instituições educacionais e das famílias (UNESCO, 1998).

Conforme apontado por Neves e Martins (2016), o financiamento da educação superior no Brasil é composto por diversas fontes, incluindo recursos federais oriundos do orçamento do Ministério da Educação (MEC), além de contribuições estaduais e municipais, aportes de agências de fomento, como Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), juntamente com os recursos privados gerados por mensalidades e investimentos de empresas.

No contexto das políticas de financiamento da educação superior, destacam-se importantes programas implementados, como o Programa Universidade para Todos (ProUni). Lançado oficialmente em 13 de maio de 2004, por meio da Medida Provisória nº 13 e posteriormente instituído pela Lei nº 11.096/2005, o ProUni se tornou a principal fonte de financiamento público indireto para o setor privado, através de transferências à delegação de políticas sociais. Este programa, criado pelo Ministério da Educação, oferece bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições particulares de educação superior para estudantes brasileiros sem diploma de nível superior. Para se inscrever, é necessário ter participado de pelo menos uma das duas últimas edições do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), alcançando uma média mínima de 450 pontos nas cinco provas e não ter resultados nota zero na redação. Além disso, o candidato deve comprovar uma renda familiar bruta mensal per capita de até 1,5 salário-mínimo para a bolsa integral e até 3 salários-mínimos para a bolsa parcial (Brasil, 2005). Como observa Carvalho (2011), esta política foi fundamental para auxiliar as instituições privadas a enfrentarem problemas como inadimplência e ociosidade de vagas.

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), instituído pela Lei nº 10.260/2001, passou por importantes reformulações ao longo dos anos. Recentemente, com a criação do FIES Social (Resolução nº 58/2024), o programa passou a destinar 50% das vagas para estudantes de baixa renda inscritos no CadÚnico, reforçando seu papel social no acesso ao ensino superior. O FIES é um programa do Ministério da Educação que tem como objetivo conceder financiamento a estudantes em cursos superiores não gratuitos, com avaliação positiva no Sistema Nacional de

Avaliação da Educação Superior (Sinaes), divulgado pelo Inep/MEC, ofertados por instituições de educação superior privadas que participam do programa (MEC, 2024).

2.4.1 Políticas de assistência estudantil na educação superior em Santa Catarina

A assistência estudantil constitui um conjunto de políticas e ações que visam garantir condições de acesso, permanência e conclusão do ensino superior, especialmente para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Estas políticas são importantes para a democratização do ensino superior e para a redução das desigualdades sociais e regionais (Vasconcelos, 2010). Em Santa Catarina, a trajetória das políticas de assistência estudantil reflete tanto as diretrizes nacionais quanto as especificidades locais, materializando-se em diferentes programas ao longo do tempo.

Além das políticas públicas nacionais, Santa Catarina desenvolveu programas próprios voltados à garantia do acesso de estudantes no ensino superior. Historicamente, um dos principais programas estaduais foi o Programa de Bolsas Universitárias de Santa Catarina (UNIEDU), que agregava diferentes modalidades de bolsas de estudo, pesquisa e extensão, fundamentadas nos Artigos 170 e 171 da Constituição Estadual (Santa Catarina, 1989). O UNIEDU, executado pela Secretaria de Estado da Educação, favorecia a inclusão de jovens no ensino superior e na pós-graduação, oferecendo bolsas integrais e parciais para estudantes economicamente carentes matriculados em instituições cadastradas no Estado. Contudo, com a aprovação de novas leis em 2023, o programa teve suas leis revogadas no segundo semestre daquele ano, não disponibilizando novas bolsas e mantendo-se apenas para os estudantes com benefícios já vigentes (SED, 2024).

O UNIEDU, oferecia bolsas entre 25% e 100% do valor da mensalidade, cuja definição era responsabilidade das instituições de ensino superior. A distribuição priorizava estudantes com maior índice de carência, calculado com base em fatores como renda familiar, moradia, bens, despesas educacionais e de saúde. Em 2022, o programa contemplou 31,1 mil estudantes no primeiro semestre e investindo R\$ 455 milhões, com os recursos sendo repassados às instituições conforme as bolsas eram concedidas (Estado de Santa Catarina, 2022).

O arcabouço legal que sustenta as políticas de assistência estudantil em Santa Catarina está fundamentado nos Artigos 170 e 171 da Constituição Estadual. O Artigo 170 estabelece que:

O Estado prestará anualmente, na forma da lei complementar, assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado de Santa Catarina. § 1º Os recursos relativos à assistência

financeira não serão inferiores a cinco por cento do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino. § 2º Os recursos que excederem o limite de 5% (cinco por cento) de que trata o § 1º não serão considerados para fins de cumprimento do mínimo constitucional de aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino (Santa Catarina, 1989).

O Artigo 171, por sua vez, complementa essa disposição ao estabelecer que:

A lei disciplinará as formas de apoio a manutenção e ao desenvolvimento do ensino superior que as empresas privadas deverão prestar, sempre que se beneficiarem: I - de programas estaduais de incentivos financeiros e fiscais; II - de pesquisas e tecnologias por elas geradas com financiamento do Poder Público estadual (Santa Catarina, 1989).

Atualmente, o financiamento da educação superior em Santa Catarina é realizado principalmente por meio de dois programas estaduais: o Fundo Estadual de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior Catarinense (FUMDESC) e o Programa Universidade Gratuita. Ambos são geridos pela SED e têm como objetivo ampliar o acesso ao ensino superior, especialmente para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica (SED, 2024).

O FUMDESC, anteriormente conhecido como FUMDES, instituído pela Lei nº 18.672/2023 (Santa Catarina, 2023), alterado pela Lei Complementar nº 866/2025 (Santa Catarina, 2025) e regulamentado pelo Decreto nº 220/2023 (Santa Catarina, 2023), posteriormente modificados pelos Decretos nº 451/2024 (Santa Catarina, 2024) e nº 893/2025 (Santa Catarina, 2025). Trata-se de uma assistência financeira estudantil vinculado à SED, destinada a proporcionar efetivas condições ao cumprimento do disposto nos Artigos 170 e 171 da Constituição Estadual (Santa Catarina, 1989), com o objetivo de fomentar o ensino superior, o desenvolvimento, a inovação tecnológica e as potencialidades regionais do Estado. O FUMDESC destina recursos a cursos de graduação oferecidos por instituições de ensino superior mantidas por pessoas jurídicas de direito privado e outras instituições universitárias, concedendo bolsas parciais ou integrais.

O Programa Universidade Gratuita, instituído pela Lei Complementar nº 831/2023 (Santa Catarina, 2023), alterado pela Lei Complementar nº 866/2025 (Santa Catarina, 2025) e regulamentado pelo Decreto nº 219/2023 (Santa Catarina, 2023), com alterações promovidas pelos Decretos nº 450/2024 (Santa Catarina, 2024) e nº 893/2025 (Santa Catarina, 2025). Configura-se como uma assistência financeira que, em conformidade com o Art. 170 da Constituição do Estado (Santa Catarina, 1989), tem como objetivo principal fomentar a educação superior, em nível de graduação, no Estado de Santa Catarina, em cursos ofertados

Além das instituições vinculadas ao Sistema ACADE, o Programa Universidade Gratuita estende seu alcance para outras IES. São contempladas por esta iniciativa: o Centro Universitário SATC - UNISATC e o IELUSC - Instituto Superior e Centro Educacional Luterano Bom Jesus (SED, 2025).

Uma característica distintiva dos programas de assistência estudantil em Santa Catarina é o forte apoio às instituições comunitárias e fundacionais, que constituem um modelo particular de educação superior no Estado (Schmidt, 2018). O Programa Universidade Gratuita está direcionado especificamente às instituições fundacionais, presentes no Estado e que não possuem fins lucrativos (Santa Catarina, 2025).

Para participar do Universidade Gratuita, o estudante deve atender a uma série de critérios, como estar regularmente matriculado em instituições universitárias que aderiram ao programa, com cursos de graduação presenciais e reconhecidos pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) ou pelo Conselho Estadual de Educação (CEE), cujo Conceito Preliminar de Curso (CPC) seja maior ou igual a 3 (três) ou, na falta deste, Conceito de Curso (CC) seja maior ou igual a 3 (três); ser hipossuficiente, segundo o índice de carência (IC); ser natural do Estado de SC ou residir nela há mais de cinco anos; ser a primeira graduação cursada com recursos públicos estaduais e possuir renda familiar per capita inferior a 8 salários mínimos para cursos de medicina, ou para demais cursos, possuir renda familiar per capita inferior a 4 salários mínimos. Os alunos beneficiados têm direito à integralidade do pagamento de suas mensalidades, ou seja, o estado pagará o valor total da graduação até o último semestre (Santa Catarina, 2025).

O Programa Universidade Gratuita em 2024 concedeu 41.727 benefícios com um investimento anual do Governo de Santa Catarina de quase R\$ 507 milhões. Até 2026, a expectativa é que o investimento no programa Universidade Gratuita supere R\$ 1,2 bilhão, beneficiando até 70 mil estudantes (SED, 2024).

Um aspecto relevante no caso do Programa Universidade Gratuita, é a exigência de contrapartida social o beneficiário deve prestar serviço à população do Estado como retribuição pela assistência financeira recebida. Esta contrapartida é: realizada somente após a conclusão do curso; totaliza até 480 horas, a serem cumpridas em até dois anos após a conclusão; possui visão educativa e deve ser executada exclusivamente no território catarinense; tem carga horária proporcional ao tempo em que o estudante usufruiu da assistência financeira, à razão de 20 horas por mês de benefício recebido. Em caso de descumprimento da contrapartida, o estudante deve ressarcir integralmente ao Estado os valores recebidos durante o período de concessão do benefício (Santa Catarina, 2025).

2.5 CONSOLIDAÇÃO DOS CONCEITOS E AUTORES

O Quadro 1 apresenta um ou dois conceitos norteadores selecionados pela pesquisadora, juntamente com as referências bibliográficas que embasam cada tópico da fundamentação teórica da pesquisa.

Quadro 1 – Conceito norteador e fontes bibliográficas

Item	Conceito Norteador	Referências
Educação	A educação introduz os sujeitos na vida pública, apresenta os saberes constituídos historicamente e impulsiona a criação de novos saberes a partir de uma cuidadosa reflexão ético-filosófica sobre seu uso e compartilhamento. Além disso, conscientiza sobre a existência dos direitos fundamentais e dos meios de proteção, oferecendo experiências de dissenso e consenso. Por isso, nas sociedades democráticas, a educação se configura como educação para a cidadania e para a vivência democrática, cumprindo assim um papel essencial: o de transformar os cidadãos em cidadãos (Grützmann; Bonin, 2023).	Luzuriaga, (1981); Tilley, (2005); Bass e Good (2004); Delors <i>et al.</i> , (2010). Grützmann e Bonin, (2023); Libâneo (2010); Luckesi (1994); Velásquez <i>et al.</i> , (2024); Dawson (1961); Kneller (1966); Moura (2000); UNESCO (2010) Brasil, (1996); Silva e Leal (2022); Dourado (2007).
Educação Superior	Delors <i>et al.</i> , (2010) oferecem uma perspectiva global sobre a importância da Educação Superior, caracterizando-a como um dos principais motores do desenvolvimento econômico e um polo fundamental da educação ao longo da vida. As instituições de ensino superior têm papel dual como depositárias e criadoras de conhecimento, além de serem os principais instrumentos de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade.	Teichler (2001); Morosini (2006); Delors <i>et al.</i> , (2010); Carnevale, Smith, Strohl, (2010); Perna e Finney (2014); Búrigo e Perardt (2016); Barnett (2001); Cunha (2018); Baum, Ma, Payea (2010); Maciel; Lima; Gimenez (2016); Magalhães (2006); Stiglitz (2012); Mesquita, Almeida, Mohn (2022); Dias Sobrinho (2004); Rossato (1998); Hirst e Peters (1972); Teixeira (1962); Nacif (2011); Tavares; Freitas (2016); Velásquez <i>et al.</i> , (2024); Magalhães (2006); Moita; Andrade (2009).
Educação Superior no Brasil	A educação superior tem como objetivo fomentar a criação cultural, o avanço científico e o pensamento crítico, além de incentivar a pesquisa e a investigação científica. Também busca promover a difusão de conhecimentos nas áreas cultural, científica e técnica. Além disso, busca estimular a compreensão dos problemas, especialmente os de natureza nacional e regional, oferecendo serviços especializados à comunidade e contribuindo para o aprimoramento da educação básica por meio da formação e capacitação de profissionais, pesquisas pedagógicas e atividades de extensão que elevem os níveis educacionais. A educação superior abrange os cursos de graduação, pós-graduação e extensão (Brasil, 1996).	Neves e Martins (2016); Castanho (2002); Mesquita, Almeida e Mohn (2022); Lima <i>et al.</i> , (2008); Bottoni, Sardano e Costa Filho (2013); Morosini (2006); IBGE (2021); LDBEN, Brasil, (1996), MEC (2023); SEB (2018); SESU (2024). SERES (2023); INEP (2024); Sousa (2021); Brasil (1996).

Estrutura da Educação Superior no Brasil	Conforme o Decreto nº 5.773/06, que foi substituído pelo Decreto nº 9.235/2017 as instituições de educação superior, de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas, são credenciadas como: I - faculdades; II - centros universitários; e III - universidades. As instituições são credenciadas originalmente como faculdades. O credenciamento como universidade ou centro universitário, com as consequentes prerrogativas de autonomia, depende do credenciamento específico de instituição já credenciada, em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade (Brasil, 2017).	Brasil (2017); MEC (2018); MEC (2018). MEC (2021).
Instituições Comunitárias de Ensino	Universidade comunitária é a universidade instituída, mantida e supervisionada por uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, gerida por colegiados constituídos de professores, alunos e funcionários e de sua entidade mantenedora, bem como da sociedade em geral. Ou de modo mais simplificado, universidade comunitária é uma universidade sem fins lucrativos, pertencente a uma comunidade e dirigida por representantes dessa comunidade, comprometidos com o desenvolvimento dela (Vannucchi, 2004, p.32). [...] surgiram também para suprir outra lacuna, qual seja, a falta de universidades em cidades interioranas, pois antes o ensino ficava restrito às capitais e apenas às camadas mais abastecidas economicamente. Percebe-se assim, que as universidades comunitárias, além da prestação educacional, cumprem o seu papel social também como política de inclusão por meio do oferecimento de bolsas de estudos pela instituição e pelo governo (Hermany; Juruena, 2016, p.122)	Vannucchi (2004); Neves (1995); Bittar (2001); Vannucchi (2011); Bittencourt <i>et al.</i> , (2014); Morosini (2006); ABRUC (2024); Hermany e Juruena (2016); Brasil(1988); (Brasil, 2013); Lückmann e Cimadon (2015).
Políticas Públicas	Políticas públicas são diretrizes intencionais que abrangem tanto o conteúdo concreto quanto o simbólico das decisões políticas, seu processo de formação e implementação. O caráter público de uma política não depende da natureza jurídica do tomador de decisão, mas sim de sua intenção de responder a um problema público (Secchi, 2014). Política pública pode ser definida como um conjunto de decisões e ações de órgãos públicos e organizações da sociedade, dotadas de coerência intencional, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político. Toda política pública constitui uma tentativa de intervenção na realidade social, seja de controle ou de mudança, deflagrada com base na percepção pública de que uma situação indesejada requer intervenção transformadora (Schmidt, 2016).	Oliveira (2010); Teixeira (2002); Secchi (2014); Schmidt (2016); Machado e Falsarrela (2020); Souza e Secchi (2015); Wu <i>et al.</i> , (2014); Saravia e Ferrarezi (2006); Zabala <i>et al.</i> , (2021); Souza, (2006); Capella (2018); Secchi, Coelho e Pires (2019); Matias, Pereira (2012); Saviani (2008).

Políticas Públicas de Educação	As iniciativas governamentais no âmbito educacional estão profundamente entrelaçadas com o progresso da sociedade. É evidente a necessidade de manter a consistência dessas políticas, garantindo que elas transcendam as mudanças de administração e permaneçam efetivas ao longo de diferentes mandatos governamentais (Dias; Pinto, 2019). Alcançar a justiça social na educação requer uma forte noção de equidade e de oportunidades, que implica um envolvimento ativo do governo. Isso não só inclui expandir o acesso ao ensino superior, mas também enfrentar as barreiras estruturais que historicamente limitam a participação de grupos socialmente desfavorecidos. A desigualdade, muitas vezes percebida como uma mera questão de acesso, exige políticas que não apenas ampliem as vagas nas universidades, mas que também abordem os fatores socioculturais e econômicos subjacentes que perpetuam as disparidades no sucesso educacional (Molla, 2014).	Zucatto <i>et al.</i>, (2023); Delors <i>et al.</i>, (2010); Jackson e Jonsson (2013); Jerrim e Macmillan (2015); Dias; Pinto (2019); Wellman (2008); Zumeta, (2012); OCDE (2023); Molla (2014); Martín e Díaz, (2024); Velásquez <i>et al.</i>, (2024); Falsarella e Fonseca (2020); Allais (2017); Roemer (1998).
Financiamento da Educação Superior no Brasil	O financiamento da educação superior no Brasil é composto por diversas fontes, incluindo recursos federais oriundos do orçamento do Ministério da Educação (MEC), além de contribuições estaduais e municipais, aportes de agências de fomento, como CAPES, CNPq e FINEP, juntamente com os recursos privados gerados por mensalidades e investimentos de empresas (Neves; Martins, 2016)	UNESCO (1998); Neves e Martins (2016); Amaral (2003); Brasil (2005); MEC (2024).
Políticas de assistência estudantil na educação superior em Santa Catarina	O financiamento da educação superior em Santa Catarina é realizado principalmente por meio de dois programas estaduais de assistência estudantil: o Fundo Estadual de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior Catarinense (FUMDESC) e o Programa Universidade Gratuita. Ambos são geridos pela Secretaria de Estado da Educação (SED) e têm como objetivo ampliar o acesso ao ensino superior, especialmente para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica (SED, 2024).	SED (2024); Santa Catarina, (1989); Santa Catarina (2025).

Fonte: elaborado pela pesquisadora, 2025.

Nesse sentido, o Quadro 1 tem como objetivo organizar as ideias centrais extraídas de diferentes autores e obras. A pesquisadora registrou os conceitos norteadores basilares para a pesquisa, proporcionando uma visão clara e concisa dos fundamentos teóricos que sustentam o estudo.

3 METODOLOGIA

Este capítulo aborda o percurso metodológico que foi utilizado para caracterização e operacionalização para pesquisa de dissertação. A ordem da exposição do capítulo se encontra estruturada nos quatro subcapítulos subsequentes: o primeiro resgata os pressupostos epistemológicos; o segundo caracterização da pesquisa; o terceiro descreve os procedimentos, fontes e técnicas de coleta de dados para a realização da pesquisa; e o quarto apresenta a técnica de análise de dados.

3.1 ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO

Esta pesquisa qualitativa fundamenta-se no paradigma interpretativista, que busca compreender o mundo em sua essência, focando na natureza do mundo social através da experiência subjetiva. O interpretativismo, procura explicações no âmbito da consciência individual e da subjetividade, priorizando o quadro de referência do participante em detrimento da perspectiva do observador externo (Burrell; Morgan, 1979). As múltiplas realidades são resultado da construção social oriunda das experiências e interação dos indivíduos (Creswell, 2014).

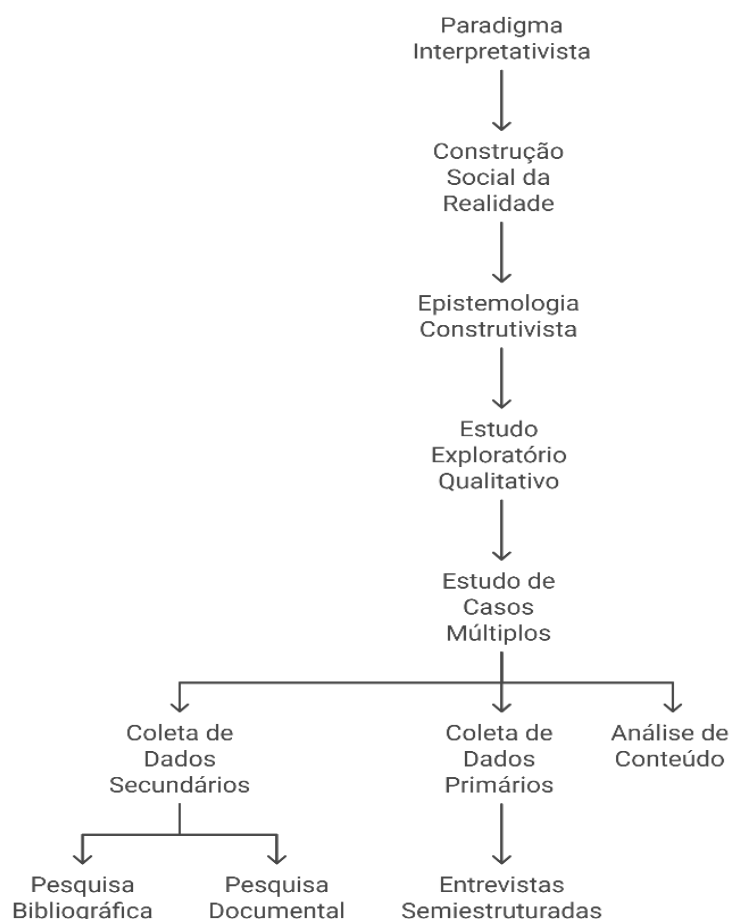
A ontologia adotada preserva interação entre sujeito e objeto, propondo que a realidade social é um produto da negociação e do compartilhamento de significados entre as pessoas. Nesta perspectiva, a realidade é vista como uma construção social, não sendo considerada totalmente externa e independente da mente humana (objetiva), nem resultado apenas da percepção individual de cada pessoa (idealista, subjetiva). Em vez disso, é percebida e "criada" em um nível coletivo, refletindo as percepções do mundo compartilhadas em sociedade, sendo, portanto, considerada intersubjetiva (Saccol, 2009).

A perspectiva epistemológica construtivista adotada nesta pesquisa postula que a realidade não é objetiva e pré-existente, mas construída através da interação entre o indivíduo e o mundo. Os significados e verdades emergem do engajamento ativo com o ambiente, resultando de um processo que envolve tanto os processos mentais quanto as características dos objetos. O construtivismo enfatiza a importância da intencionalidade e da consciência na criação de significados, destacando que estes não são simplesmente descobertos, mas ativamente construídos (Saccol, 2009).

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Este subtópico oferece uma descrição das principais características da pesquisa, abordando sua natureza, estratégias, e a operacionalização dos métodos de coleta de dados, além das técnicas de análise utilizadas, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Descrição da pesquisa



Fonte: elaborado pela pesquisadora, com auxílio de IA, 2025.

Para responder ao problema de pesquisa e alcançar os objetivos propostos, foi realizado um estudo exploratório qualitativo utilizando a estratégia de estudo de casos múltiplos. Para Creswell (2010), a pesquisa qualitativa é vista como uma abordagem que permite explorar e compreender o significado que indivíduos ou grupos atribuem a determinados problemas sociais ou humanos. A pesquisa exploratória são investigações empíricas cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: descrever hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com o ambiente, fato ou fenômeno para a realização de uma pesquisa futura mais precisa, e modificar e clarificar conceito (Marconi; Lakatos, 2017).

A pesquisa caracteriza-se pelo estudo de caso múltiplo, definido por Stake (2011) como uma investigação profunda de um programa, evento, atividade, processo, ou um ou mais indivíduos. Essa abordagem intensiva e focada, conforme destaca o autor, permite uma exploração detalhada do objeto de estudo. Para tanto, torna-se fundamental a utilização de múltiplas fontes de dados e a interação com os constructos desenvolvidos a partir da literatura possibilitam que o pesquisador alcance uma maior validade construtiva da pesquisa (Eisenhardt, 1989).

3.3 COLETA DE DADOS

A coleta de dados é classificada em primária e secundária. Os dados primários são obtidos diretamente por meio de depoimentos, entrevistas e questionários. Já os dados secundários são coletados através da análise de documentos escritos, relatórios, livros, revistas, jornais e sites (Marconi; Lakatos, 2017).

A escolha estratégica das três instituições justifica-se pela busca de diferentes perspectivas sobre o programa estudado, enriquecendo a compreensão das especificidades a partir de múltiplos olhares. A inclusão de representantes de instituições diretamente envolvidas com o programa foi deliberada, garantindo que as informações obtidas refletissem experiências práticas e posicionamentos institucionais relevantes. No caso específico da escolha pela UNOESC, se deu em função do volume de matrículas e do desempenho institucional, conforme avaliado pelo MEC por meio do Índice Geral de Cursos (IGC). Além disso, a acessibilidade da pesquisadora à instituição facilitou o processo investigativo, permitindo que a UNOESC fosse considerada representante das Instituições de Ensino Superior (IES) do sistema ACADE.

Como instrumento de coleta de dados primários, foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas com gestores da UNOESC, da Secretaria do Estado da Educação e da ACADE. A opção pela técnica de entrevista semiestruturada, que combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada, se deu em função de proporcionar a pesquisadora melhor entendimento e captação da perspectiva dos entrevistados. O objetivo das entrevistas semiestruturadas é obter as visões individuais dos entrevistados sobre um tema, promovendo um diálogo, espera-se que os entrevistados respondam livremente e se as respostas forem insuficientes, o entrevistador deve aprofundar com mais perguntas (Flick, 2013).

As entrevistas foram desenvolvidas com base na fundamentação teórica buscando responder aos objetivos que essa pesquisa se propõe. As entrevistas foram gravadas e,

posteriormente, transcritas para então serem analisadas. Essas entrevistas tiveram como objetivo mapear os desafios enfrentados na implementação do Programa Universidade Gratuita, considerando as perspectivas de seus gestores. Os roteiros estruturados para conduzir essas entrevistas foram organizados da seguinte forma: Apêndice A - Roteiro de Entrevista com Gestores da Unoesc; Apêndice B - Roteiro de Entrevista com Gestores da Secretaria de Estado da Educação; e Apêndice C - Roteiro de Entrevista com Gestores da ACADE.

A seleção dos entrevistados fundamentou-se em critérios estratégicos, considerando a posição institucional que ocupavam, o envolvimento direto com o Programa Universidade Gratuita e a disponibilidade para participação voluntária. Ao todo, foram realizadas 14 entrevistas, distribuídas entre as três instituições envolvidas no programa, cuja relação encontra-se no Apêndice D.

A fim de atender aos preceitos éticos estabelecidos para pesquisas envolvendo seres humanos, este estudo foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa², garantindo que todos os procedimentos metodológicos estivessem em conformidade com as diretrizes de ética em pesquisa. Para preservar a identidade e garantir o anonimato dos participantes, a pesquisadora adotou um sistema de código alfanumérico simples, no qual cada entrevistado foi identificado por uma combinação de letra e número (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, E12, E13, E14). Adicionalmente, todos os entrevistados são referenciados no gênero masculino (“o entrevistado”), independentemente de seu gênero real, como medida adicional de proteção à identidade dos participantes.

3.3.1 Detalhamento da revisão sistemática da literatura

A seguir apresenta-se o detalhamento da revisão da literatura.

A pesquisa foi fundamentada por meio de uma revisão sistemática da literatura utilizando a metodologia ProKnow-C (*Knowledge Development Process – Constructivist*), proposta por Ensslin *et al.*, (2010). O ProKnow-C é elaborado por meio da construção de uma estrutura para a revisão sistemática da literatura sobre um tema específico.

Para o desenvolvimento do processo descrito, optou-se pela base de dados *Scopus*. Foi considerado o JCR (*Journal Citation Report*), que avalia o fator de impacto dos periódicos.

Uma vez estabelecido o campo amostral, procedeu-se à escolha das palavras-chave, que serviram como o primeiro critério de filtragem na seleção dos artigos. Os dois eixos de pesquisa

² nº do projeto CAAE: 87067925.9.0000.0121

definidos, "public policy" e "higher education", serviram como base temática para a pesquisa. A partir da escolha desses eixos, foram selecionadas as palavras-chave correspondentes em inglês, que orientaram o desenvolvimento da pesquisa e a consulta à base de dados. As palavras-chave escolhidas, juntamente com a *string*³ de pesquisa utilizada, estão detalhadas no Quadro 2, que também apresenta a quantidade de artigos retornados para cada *string*.

Quadro 2– Combinações de Palavras-Chave

Eixo 1		Eixo 2	QT Scopus
"public polic*"	And	"higher education"	820
"public polic*"	And	university	986
"public polic*"	And	graduation	50
"public polic*"	And	inclusion	674
TOTAL			2.530

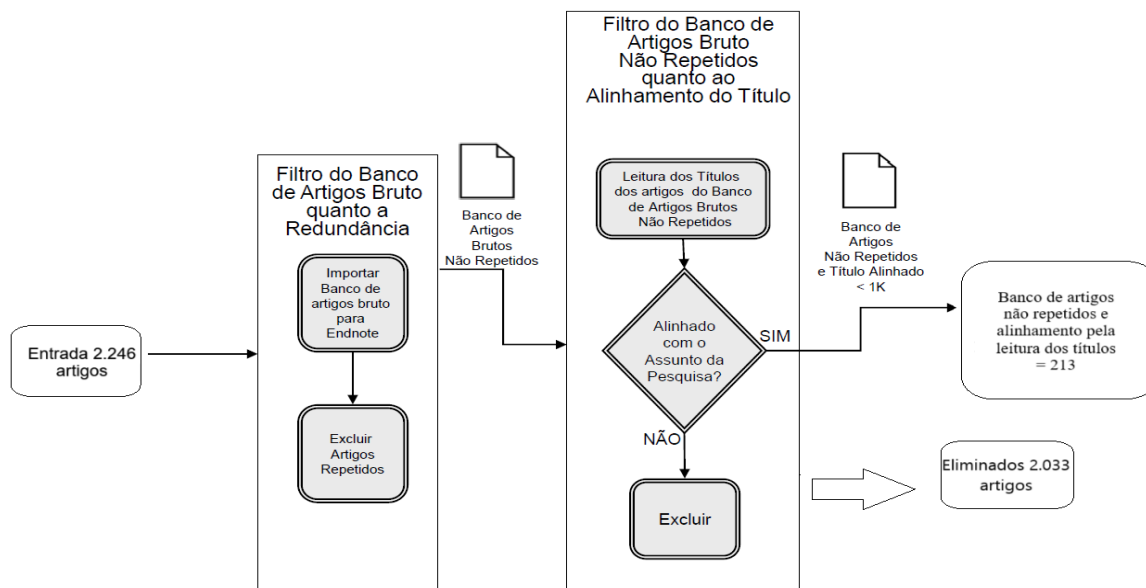
Fonte:elaborado pela pesquisadora, 2025.

Conforme descrito, as palavras-chave foram combinadas com operadores booleanos, e foi considerado também as possíveis variações de escrita, utilizando o asterisco (*) como operador de truncamento. A pesquisa foi realizada em 27 de setembro de 2024 e estabeleceu como critérios de inclusão a presença de pelo menos uma das combinações mencionadas no título, nas palavras-chave ou no resumo dos artigos. Essa seleção compreendeu o intervalo de tempo de 2014 a 2024, filtrando-se pela categoria "*Social Science*".

Tal seleção, retornou um total de 2.530 artigos estes foram importados em forma de arquivo RIS para o *Mendeley - Reference Management Software*, que colaborou na identificação e exclusão dos 284 artigos que se encontravam duplicados na amostra. Restando assim 2.246 artigos brutos e não repetidos. Após realizada essa primeira etapa, foi feita a leitura dos títulos dos artigos, de modo a restar somente os artigos que estavam alinhados com os eixos de pesquisa previamente definidos, como consta na Figura 3. Dessa forma, 213 artigos seguiram no processo de análise.

³ Uma *string* de pesquisa refere-se a uma sequência de caracteres que é utilizada em mecanismos de busca ou bases de dados para localizar informações específicas. Essa *string* pode incluir palavras-chave, operadores lógicos e outros elementos que ajudam a refinar os resultados da busca.

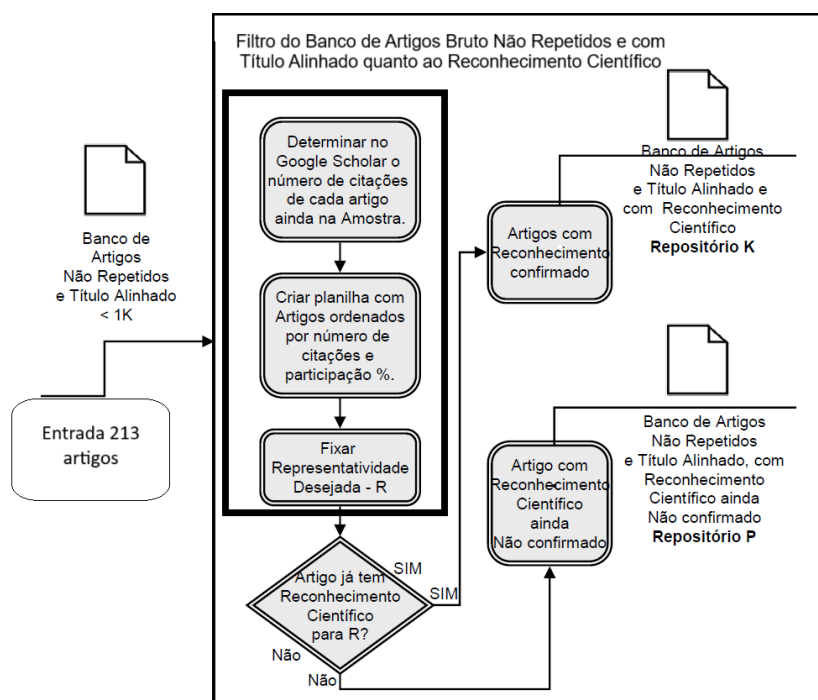
Figura 3 - Processo de filtragem quanto ao alinhamento do título



Fonte: adaptado de Ensslin *et al.*, (2010).

Com os 213 artigos não repetidos e com títulos alinhados para a pesquisa, se iniciou a próxima etapa do método, a qual foi a de identificação dos artigos relevantes perante a este contexto científico, como consta na Figura 4.

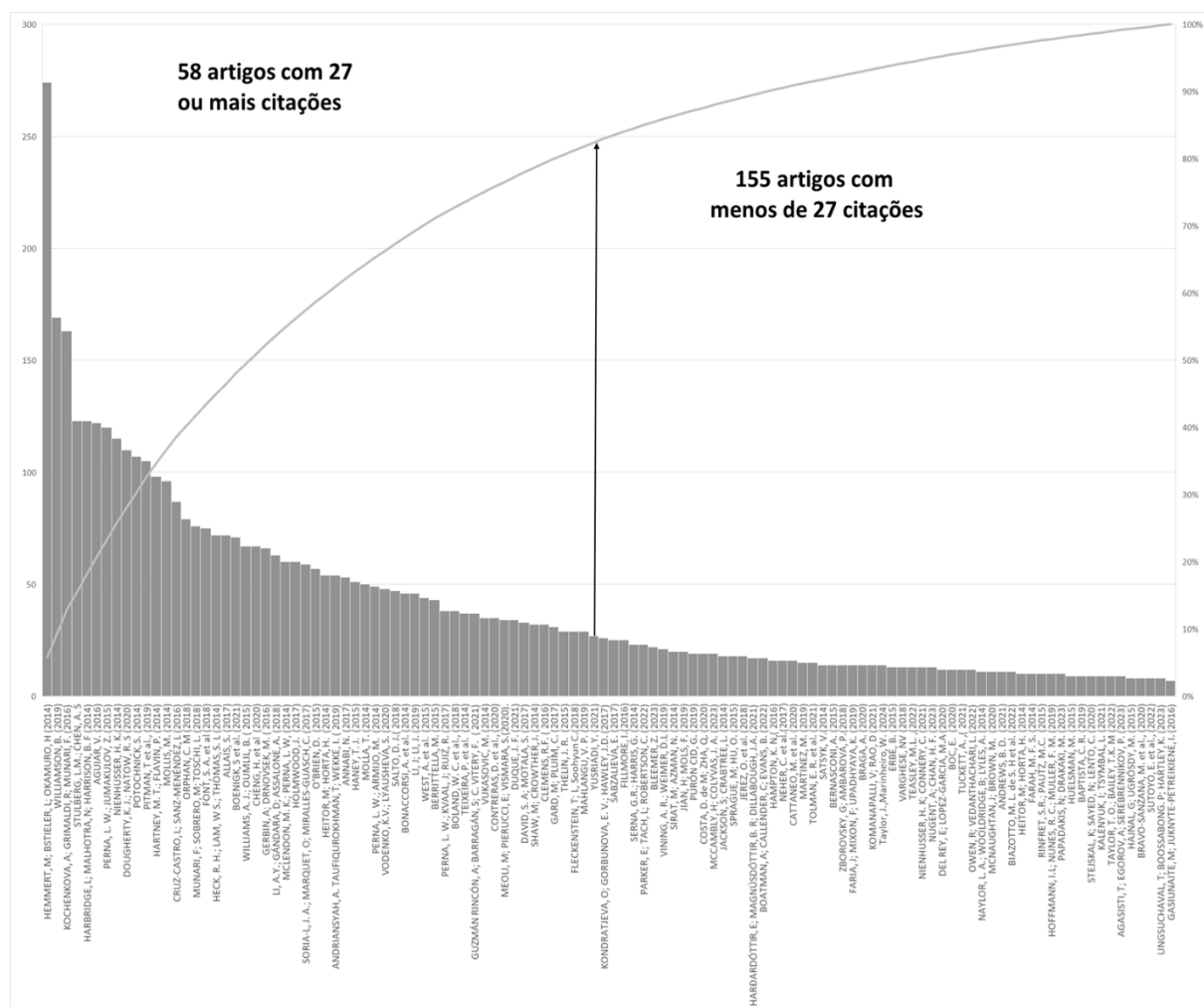
Figura 4 - Processo de filtragem quanto ao reconhecimento científico



Fonte: adaptado de Ensslin *et al.*, (2010).

O teorema de Pareto foi adotado para selecionar o menor conjunto de artigos que representassem 80% do total de citações. Contextualizando tal teorema a essa pesquisa, significa que, se a pesquisa selecionar a minoria dos artigos mais citados no *Google Scholar*, esses representam a maioria do reconhecimento científico presente no conjunto atual de artigos. Neste sentido, o critério estabelecido para a aprovação dos artigos, com base no reconhecimento científico, foi definido com 27 citações ou mais. Com essa definição, foram selecionados 58 artigos que atendem a esse critério, conforme ilustrado na Figura 5.

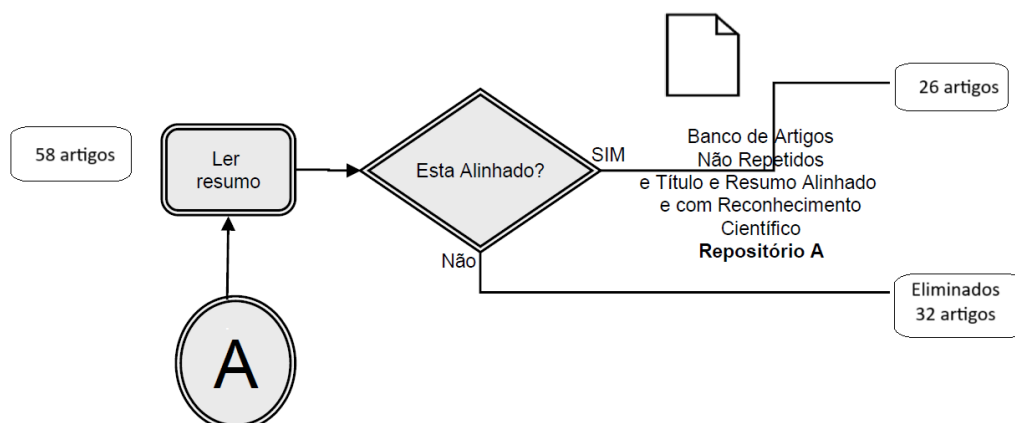
Figura 5 - Ponto de corte conforme suas citações



Fonte: elaborado pela pesquisadora, 2025.

Uma vez selecionados os artigos com maior reconhecimento científico, foram analisados quanto ao alinhamento do seu resumo (*abstract*) ao foco da pesquisa em questão. Dos 58 resumos analisados, 32 foram excluídos devido à falta de alinhamento com o objeto de pesquisa.

Figura 6 – Alinhamento do resumo



Fonte: adaptado de Ensslin *et al.*, (2010).

Conforme explicitados na Figura 6, restaram 26 artigos que: estão alinhados frente à leitura de título e resumo; têm um volume de citações relevante.

Após essa etapa, retornamos aos 155 artigos previamente identificados com um número reduzido de citações para realizar uma nova revisão. O primeiro passo consistiu na verificação do ano de publicação de cada artigo, uma vez que artigos mais recentes tendem a apresentar um menor número de citações. Por isso, considerou-se apenas os artigos publicados nos últimos dois anos (2023 - 2024). Para os artigos publicados há mais de dois anos, estabeleceu-se que eles deveriam ser de autores que já fazem parte do grupo dos 26 artigos selecionados, levando em conta a relevância científica e a conformidade com os resumos. Com base nos resultados dessa avaliação, 3 artigos adicionais foram selecionados para integrar o Portfólio Bibliográfico, após leitura de seus resumos, dado o alinhamento quanto ao objeto de pesquisa. Totalizando assim, uma amostra de 29 artigos.

Os 29 artigos selecionados para a fase final foram lidos na íntegra. Durante essa leitura, 9 artigos foram excluídos por não estarem alinhados ao tema da pesquisa. Assim, o Portfólio final de análise é composto por 20 artigos considerados relevantes, os quais estão disponíveis em sua totalidade e alinhados em termos de título, resumo e conteúdo integral.

O Quadro 3 apresenta a composição do portfólio final, que inclui 20 artigos, detalhando o título, o autor, ano de publicação e número de citações de cada um deles.

Quadro 3 - Artigos que formam o portfólio bibliográfico

Título	Autores	Ano	nº Citações
Income inequality, intergenerational mobility, and the great gatsby curve: Is education the key?	JERRIM, J; MACMILLAN, L.	2015	352

The Origins of Race-conscious Affirmative Action in Undergraduate Admissions	STULBERG, L. M.; CHEN, A. S.	2014	123
Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: Continuidade e ruptura	AGUILAR, V.	2016	122
Understanding the human capital benefits of a government-funded international scholarship program	PERNA, L.W.; JUMAKULOV, Z.	2015	121
Towards measuring the economic value of higher education: lessons from South Africa	ALLAIS, S.	2017	74
State Political Culture, Higher Education Spending Indicators, and Undergraduate Graduation Outcomes	HECK, R. H.; LAM, W. S.; THOMAS, S. L.	2014	73
State Policies and Higher Education Attainment	MCLENDON, M. K.; PERNA, L. W (2014)	2014	60
Democratizing higher education and access to science: The Portuguese reform 2006-2010	HEITOR, M; HORTA, H.	2014	55
Investments in education: What are the productivity gains?	ANNABI, N.	2017	53
Knowledge aid as instrument of regulation: World Bank's non-lending higher education support for Ethiopia	MOLLA, T.	2014	50
Educational Policy Development in China in the 21st Century: A Multi-Flows Approach	LI, J; LI, J.	2019	48
To profit or not to profit: the private higher education sector in Brazil	SALTO, D. J.	2018	47
Paying for Higher Education in England: Funding Policy and Families	WEST, A. et al (2015)	2015	45
Rurality and dropout in virtual higher education programmes in Colombia	GUZMÁN RINCÓN, G; BARRAGÁN, S; CALA VITERY, F.	2021	37
Can BRICS build ivory towers of excellence? Giving new meaning to world-class universities	ARULRAJ DAVID, S.; MOTALA, S	2017	33
Rethinking student admission and access in higher education through the lens of capabilities approach	MAHLANGU, V. P.	2020	30
Why did college cost so little? Affordability and higher education a century ago	THELIN, J. R.	2015	29
Predicting student retention in higher education institutions (HEIs)	ADDISON, L; WILLIAMS, D.	2023	7

Causal Performance of Scholarship Students: A Case Study at a Peruvian University	VELÁSQUEZ, D. H. <i>et al.</i>	2024	0
Expansión de la educación superior en Chile: La política de créditos estudiantiles ha logrado reducir la desigualdad de acceso?	MELLA SAN MARTÍN, C; MOYA DÍAZ, E.	2024	0

Fonte: elaborado pela pesquisadora, 2025.

A formação deste Portfólio se torna sólida pela rigorosidade na seleção dos artigos, que são escolhidos apenas se estiverem realmente alinhados com o foco da pesquisa e apresentarem relevância científica adequada (Ensslin *et al.*, 2015; Ensslin *et al.*, 2013; Knoff *et al.*, 2014; Lacerda; Ensslin; Ensslin, 2014; Lacerda; Ensslin; Ensslin, 2012; Rosa *et al.*, 2012).

Durante a elaboração da fundamentação teórica, foi realizada também, uma busca sistemática na Biblioteca Brasileira Digital de Teses e Dissertações (BDTD). Com o objetivo de identificar trabalhos *stricto sensu* publicados no Brasil. A pesquisa foi conduzida durante o mês de outubro de 2024, focando no período de 2014 a 2024. As áreas de interesse foram delimitadas às ciências sociais, e somente trabalhos disponíveis na íntegra foram considerados.

Para a seleção dos materiais, foram analisados os títulos, resumos, palavras-chave e sumários dos documentos. Em seguida, foi realizado o fichamento dessas teses e dissertações com o auxílio da ferramenta de Inteligência Artificial (IA) *Mapify*, que organiza o conteúdo em mapas mentais, proporcionando uma visão geral do trabalho. Por fim, realizou-se a leitura completa dessas teses e dissertações, conforme ilustrado na Figura 7.

Figura 7 - Processo de seleção na BDTD



Fonte: elaborado pela pesquisadora, 2025.

No Quadro 4, estão resumidos os resultados de cada etapa, conforme a descrição apresentada.

Quadro 4 – Resultados por etapas

Termo Pesquisado	Resultado da Busca na BDTD	Critério da Escolha	Quantidade selecionados	Selecionados pós fichamento	Selecionados a partir da leitura completa
Educação	12.218	Leitura dos títulos, resumos, palavras-chave e sumários	132	35	3
Políticas Públicas	4.046	Leitura dos títulos, resumos, palavras-chave e sumários	156	52	6
Políticas Públicas de Educação	161	Leitura dos títulos, resumos, palavras-chave e sumários	98	9	2
Educação Superior	450	Leitura dos títulos, resumos, palavras-chave e sumários	26	11	4
Educação superior no Brasil	190	Leitura dos títulos, resumos, palavras-chave e sumários	91	22	6
Instituições de Ensino Superior	467	Leitura dos títulos, resumos, palavras-chave e sumários	42	19	2
Universidades Comunitárias	661	Leitura dos títulos, resumos, palavras-chave e sumários	63	23	4

Fonte: elaborado pela pesquisadora, 2025.

A partir da leitura dessas teses e dissertações, foi realizada uma pesquisa no site *Research Rabbit*, para mapear a literatura existente e compreender quais autores possivelmente seriam considerados os seminais e mais relevantes para o tema.

Os dados coletados foram analisados por meio de análise de conteúdo, seguindo as etapas propostas por Bardin (1977), conforme ilustrado na Figura 9. Sintetizando, o método de análise de conteúdo compreende as seguintes fases:

- 1) Leitura geral do material coletado (entrevistas e documentos);
- 2) Seleção de Documentos: Escolher quais documentos serão analisados, garantindo que estejam alinhados com as regras de exaustividade, homogeneidade e pertinência.
- 3) Codificação para formulação de categorias de análise, utilizando o quadro referencial teórico e as indicações trazidas pela leitura geral;
- 4) Recorte do material, em unidades de registro (palavras, frases, parágrafos) comparáveis e com o mesmo conteúdo semântico;
- 5) Estabelecimento de categorias que se diferenciam, tematicamente, nas unidades de registro (passagem de dados brutos para dados organizados). A formulação dessas categorias segue os princípios da exclusão mútua (entre categorias), da homogeneidade (dentro das categorias), da pertinência na mensagem transmitida (não distorção), da fertilidade (para as inferências) e da objetividade (compreensão e clareza).
- 6) agrupamento das unidades de registro em categorias comuns;
- 7) agrupamento das categorias (iniciais → intermediárias → finais);
- 8) inferência e interpretação, respaldadas no referencial teórico.

Figura 9- Etapas da análise de dados



Fonte: elaborado pela pesquisadora, com auxílio de IA 2025.

Por fim, foi realizada a triangulação, uma técnica analítica empregada tanto durante o trabalho de campo quanto na análise formal. Esta técnica consiste em corroborar os resultados com evidências provenientes de múltiplas fontes de dados, como entrevistas e documentos analisados. O processo de triangulação relaciona-se às questões de validação, ou seja, se a mensuração e interpretação dos fenômenos estudados foram realizadas corretamente (Stake, 2011).

4 RESULTADOS DA PESQUISA DO PROGRAMA UNIVERSIDADE GRATUITA

Neste capítulo, apresentam-se os resultados obtidos por meio das entrevistas conduzidas com gestores das instituições que constituem o objeto de estudo desta pesquisa. Para tal propósito, empregou-se a técnica de análise de conteúdo, identificaram-se as categorias iniciais, intermediárias e finais.

4.1 ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS

A análise das categorias foi conduzida seguindo uma abordagem de síntese progressiva, conforme preconizado por Bardin (1977), que permite uma evolução gradual da descrição dos dados brutos para interpretações conceituais de maior complexidade. Nas categorias iniciais, privilegiou-se a apresentação de várias citações diretas dos entrevistados, mantendo a fidelidade aos dados empíricos e evidenciando como os temas emergiram naturalmente das falas dos participantes. Este procedimento garantiu que a voz dos entrevistados fosse preservada e que os padrões temáticos fossem claramente demonstrados.

Para as categorias intermediárias, adotou-se uma estratégia de síntese interpretativa, onde os agrupamentos temáticos foram apresentados através de análises que articulam os principais achados das categorias iniciais, utilizando citações estratégicas selecionadas para sustentar as interpretações desenvolvidas. Nesta etapa, o foco deslocou-se da descrição para a identificação de convergências, divergências e padrões mais amplos que emergiram do cruzamento entre as diferentes categorias iniciais.

Nas categorias finais, priorizou-se a interpretação conceitual, onde as sínteses das categorias intermediárias foram articuladas em construtos teóricos mais abrangentes, utilizando um número reduzido de citações. Esta abordagem permitiu transcender a descrição dos dados para alcançar interpretações que revelam os significados mais profundos dos fenômenos estudados, estabelecendo conexões conceituais e identificando as implicações mais amplas dos achados.

4.1.2 Categorias Iniciais

As categorias iniciais configuram-se como as primeiras impressões obtidas sobre o tema pesquisado, servindo de base para a formação das categorias subsequentes, denominadas intermediárias. Cada categoria é composta por trechos selecionados das falas dos entrevistados,

organizados de acordo com as seguintes temáticas: gestão e implementação; monitoramento; influência na qualidade do ensino; acesso e equidade; e perspectivas futuras.

Uma vez identificados os relatos de campo resultantes das entrevistas, a pesquisadora procedeu à identificação das categorias em blocos, com o objetivo de identificar convergências e divergências nos discursos dos participantes.

4.1.2.1 Gestão e implementação

A criação do Programa Universidade Gratuita em Santa Catarina está fundamentada na Constituição do Estado (Santa Catarina, 1989), especialmente nos artigos 170 e 171, que estabelecem as obrigações do Estado em prestar assistência financeira aos estudantes matriculados no ensino superior. Essa base legal, segundo E1, “deu origem a uma trajetória histórica de iniciativas de apoio aos estudantes, culminando na Lei Complementar 831, de 2023, que instituiu formalmente o programa, ampliando recursos e benefícios para estudantes de graduação na modalidade presencial”. Para E12, o que influenciou a criação do programa foi “dar acesso ao ensino superior àqueles que realmente necessitam, por conta da vulnerabilidade econômica e financeira”.

O E14 listou os três principais motivos da criação do programa:

O primeiro grande motivo foi no sentido de verificar que em Santa Catarina existiam muitos jovens que queriam fazer o seu curso superior, mas não tinham condições de arcar com o pagamento do custo dos cursos [...] O segundo foi entender que, se o estado de Santa Catarina, tivesse um fomento a possibilitar que a maioria dos jovens que gostariam de fazer o curso superior tivessem condições e esse recurso oferecido às famílias e aos jovens não fossem apenas uma gratuidade, mas eles tivessem também uma contrapartida. Seria um programa que poderia proporcionar ao estado de Santa Catarina um grande desenvolvimento, porque esses profissionais dando um pouco de contrapartida do que receberam, eles podem estar trabalhando algumas horas por semana, em órgãos do governo, em instituições filantrópicas em postos de saúde, em hospitais e em escolas. E um terceiro motivo, foi no sentido de perceber que nós temos no estado de Santa Catarina uma rede de instituições comunitárias que cobram mensalidades que são fundamentais. Sempre foram fundamentais para o desenvolvimento do estado e essas instituições elas precisariam de um incentivo e aporte para que tivesse continuidade de fazer o que historicamente elas sempre fizeram.

O contexto de transição do programa anterior (UNIEDU) para o novo Programa Universidade Gratuita trouxe desafios específicos, conforme relatado pelo E4:

Bom, primeiro, nós vínhamos de um programa chamado Uniedu, né, que estava funcionando bastante bem. Era um programa, já consolidado a nível de estado de Santa Catarina e quando então, o nosso governador se dispôs a construir um novo

programa, implementar um novo programa com mais recursos e que pudesse atender mais pessoas. Claro, houve um processo de transição, aí, que gerou uma certa dificuldade porque o anterior já estava consolidado. Assim também é, houve várias rodadas de negociação nas universidades para que nós pudéssemos perceber quais eram as reais necessidades dos alunos carentes de nossas universidades. Quais seriam os limites operacionais de nossas universidades no sentido de tocar esse novo programa e passo seguinte, a própria ALESC, né. Que, como virou um projeto de lei. Houve sim, é uma grande e intensa rodada de negociações com os deputados para que eles pudessem se convencer de que esse seria um grande novo programa, que atenderia ao estudante carente de Santa Catarina.

O E14 detalhou os desafios específicos enfrentados nessa transição:

Bom, os maiores desafios foram a gente substituir o programa Uniedu, que vinha funcionando com bolsas parciais e contrapartidas muito pulverizadas sem que a gente tivesse uma possibilidade de verificar efetivamente qual é o impacto disso, né? Então, houve muita resistência das próprias instituições em mudar o programa Uniedu para o universidade gratuita e essa resistência, ela também foi a assembleia legislativa do estado que tinha a missão de aprovar o programa. Então foi um período de muito trabalho e, evidentemente, depois de aprovado a implementação do programa ela tem uma série de dificuldades em função do gigantismo que é o programa, ele vai envolver em torno de 70.000 alunos.

A implementação do programa demandou ações organizacionais específicas. A principal, foi a criação de um setor centralizado, conforme relatado por E7:

Foi criado um setor que ficou responsável de se apropriar da legislação e criar mecanismos para a gente operacionalizar isso no âmbito da universidade. E obviamente que a gente tem dois pontos. Que quando o programa foi implantado a contrapartida ela poderia ser feita pelo estudante durante a graduação. Justamente foi essa situação que impulsionou a direção a criar esse setor, porque como a nossa universidade, ela é multicampi para a gente também centralizar e unificar os processos. O primeiro passo que foi feito foi a criação dos convênios com as entidades que preenchiam o perfil onde os estudantes poderiam realizar as horas para fazer a contrapartida. As principais estratégias foram essas, criar o setor, fazer os convênios e colocar os coordenadores de curso em contato se apropriar de como a gente iria conversar com os estudantes. Então essa foi a primeira estratégia que a universidade fez para implementar o universidade gratuita.

O E8 corrobora essa estratégia ao mencionar que o setor centralizado em Joaçaba ficou responsável por organizar e gerir o processo em todos os *campi* da universidade, enquanto o E5 atribuiu ao Serviço de Apoio ao Estudante (SAE) “todo o processo de editais de organização de conferência de documentos”.

As ações de apoio às instituições comunitárias foram detalhadas pelo E4, que explicou que inicialmente as equipes são orientadas quanto às suas rotinas, especialmente quanto à verificação da documentação que comprova a condição de carência dos alunos:

Então, assim as estratégias desenvolvidas pelas instituições comunitárias foi entender inicialmente esse programa, instruir as equipes para que esse programa rodasse e, principalmente, a questão dos alunos carentes, que precisam depositar seus documentos, precisam fazer uma autodeclaração de comprovação de sua carência, aí que está até hoje. O maior gargalo, né? Porque nós precisamos ter certeza de que os documentos que estão sendo postos pelos alunos são documentos válidos. Então, nós temos internamente nas universidades uma comissão permanente constituída efetivamente para a checagem da carência declarada pelo aluno para que esse seja um programa justo, ou seja, o aluno carente, receba o recurso do estado. Então, a estratégia é um acompanhamento direto. Uma equipe de comissão permanentemente a postos verificando intensamente, especialmente a documentação postada pelos alunos.

A complexidade da gestão de contrapartidas dos alunos exigiu o desenvolvimento de modelos específicos de projetos e parcerias com a sociedade civil. O E9 detalhou esse processo:

Cada campus tem um responsável, um professor responsável pela gestão dos projetos. Então, o que que acontece, os projetos, a gente criou termos de cooperação com instituições. Esses termos, eles foram desenvolvidos pelo jurídico da universidade, que encaminha os termos de cooperação para as instituições assinarem. E enquanto a gente faz isso, a gente identifica as demandas da sociedade em relação a necessidades de prestação de serviço e os projetos eles são elaborados, visando atender essas demandas. Aí cada curso específico, por causa da área de formação dos acadêmicos, elabora os projetos e valida com as diretorias de ensino de pesquisa, extensão e inovação de cada campus. Depois, então, o projeto ele é executado. É cadastrado no site da SED, no sistema e os alunos eles começam a executar a prestação de serviços.

O E6 reforçou ao destacar o desafio de engajar instituições sem fins lucrativos e o peso que essa tarefa recaiu sobre os coordenadores de curso:

A gente teve várias estratégias para implementar os projetos do universidade gratuita e que foi um processo bem complexo. Porque de fato, a gente precisou ter contato com instituições sem fins lucrativos para que pudesse implementar a contrapartida com vistas a atender o aluno. Que propriamente dito sobrou na mão do coordenador de curso e não tivemos outros professores auxiliando a escrever o projeto.

O E10 identificou a gestão de contrapartidas como o maior desafio operacional:

O maior desafio está nos alunos entenderem a questão da contrapartida que eles têm que dar para o governo. [...] explicar para os alunos como é essa contrapartida gera uma série de dúvidas: 'E se eu for embora do estado, como faço para pagar essas horas?' Nosso maior desafio está na questão de gerenciar esses alunos formados no cumprimento dessas horas.

O E14 ampliou essa perspectiva ao destacar a dupla dimensão do controle de contrapartidas “o desafio do controle das contrapartidas, sejam elas das instituições que também oferece a contrapartida ao estado, principalmente com formação de professores e a

contrapartida dos estudantes que vão se formando e que precisam devolver aquilo que receberam”.

O E13 corrobora essa percepção ao destacar que a preocupação dos estudantes com a contrapartida constituiu um dos principais obstáculos desde a implementação:

Um dos maiores desafios é, de imediato, um grande desafio que nós percebemos especialmente na implantação era uma preocupação dos estudantes com relação a essa questão da contrapartida, né? Eles tinham receio e ainda tem, um receio muito grande do comprometimento das suas horas, para realização dessas atividades, vejo que esse foi um grande desafio.

O E6 revelou uma preocupação adicional sobre o acompanhamento dos egressos:

O contato com o aluno que saiu da universidade. Por mais que a gente tenha e-mail, WhatsApp, enfim. A gente faz o nosso papel de entrar em contato e registra isso, porque aí, posteriormente, se lá na frente algum aluno entrar em contato, dizer: “Ah, ninguém entrou em contato”, a gente tem que fazer esse registro histórico de que a gente comprove que a gente entrou em contato e quem não teve a boa vontade de cumprir com as horas foi o aluno. Então isso também nos dificulta, são desafios.

Os desafios de comunicação emergiram como uma questão transversal no processo de implementação. A implementação do programa demandou um grande alinhamento institucional, conforme destacado pelo E3, que enfatizou a necessidade de proximidade com as diretorias de ensino e coordenações de curso:

Tiveram outras mudanças na comunicação com as coordenações. Isso exigiu que a gente ficasse muito próximo das coordenações para que a informação chegasse corretamente para o estudante, para não haver dúvidas no processo. Então a gente teve que ter esse alinhamento muito próximo com as diretorias de ensino, com as coordenações de curso e uma comunicação muito frequente para poder ir esclarecendo as dúvidas. No início a implantação é um processo totalmente novo a nível de estado. Isso naturalmente gera dúvidas, gera perguntas, questionamentos, e que ao longo desse processo foi encontrando soluções. Então, a comunicação tinha que ser muito frequente com as coordenações.

O E3 apontou que “o desafio maior é a comunicação, porque teve muitas mudanças desde o início da implantação do programa”, enquanto o E7 acrescenta que “quando você muda, sempre tem os desafios”, destacando também que “é um programa novo, o único no Brasil, não tem de onde copiar, nem de onde se espelhar”. O entrevistado E12 foi mais específico ao comentar que “ainda percebe falhas evidentes na comunicação entre os diferentes atores envolvidos”, destacando a necessidade urgente de aprimoramento por meio da “criação de canais específicos para cada grupo, tratando-os de forma diferenciada conforme suas

características”. Essa questão relacionada a comunicação foi detalhada posteriormente pelo E12:

[...] eu percebo ainda hoje, que nós temos algumas falhas bem latentes na questão da comunicação entre todos esses atores, né? Entre nós, entre as instituições de ensino superior, entre os alunos e vai entrar um outro componente aí que são as entidades, a gente chama de entidades aquelas empresas, do serviço público do terceiro setor, ou as empresas sem fins lucrativos que receberão, a contrapartida dos alunos em função deles terem sido agraciados pelo Programa Universidade Gratuita. Então essa comunicação, mesmo com todo esse aparato que nós temos hoje, de tecnologia, a gente precisa realmente. A gente precisa realmente aprimorar. Criar um canal específico, para cada ente desse.

Contrastando com essas percepções sobre dificuldades comunicacionais, o E14 ofereceu uma avaliação mais positiva dos processos de articulação e comunicação. Para ele, a comunicação e articulação foram “muito eficientes”, destacando o envolvimento amplo de diversos atores como “deputados, secretários de governo, Ministério Público, Tribunal de Contas, instituições e estudantes, desde o início do programa”. O entrevistado reconheceu que, por se tratar de um programa complexo e inédito no país, os instrumentos de regulação e acompanhamento precisam ser aperfeiçoados continuamente através da prática, mas enfatizou a importância da participação de todos os catarinenses no processo de construção e melhoria do programa.

A falta de instrumentos normativos bem definidos constituiu um obstáculo significativo, conforme destacado pelo E9:

[...] a gente sentiu dificuldades em relação à questão da organização da Secretaria de Educação do Estado, porque foi um programa criado assim, num tempo recorde, então tinham muitas dúvidas aí. Muitas dúvidas por parte das instituições, posso dizer da universidade, em termos de resolução, em termos de lei que demoraram a ser sanadas. Então, assim o programa ele foi instituído, mas ainda não se tinha certeza do procedimento. Então, tinha o programa, tinha uma lei, mas não se tinha a resolução para execução do programa. Então a gente sabia que tinha que fazer projeto, mas a gente não sabia como é que tinha que ser. A gente sabia que tinha que lançar os projetos no sistema. A gente não sabia se tinha um prazo para fazer isso, como é que eu vou dizer assim, me pareceu um pouco precipitado. Então o programa veio, né? Os alunos receberam a bolsa. O que é maravilhoso, mas nós ficamos um certo tempo perdidos.

O E13 complementa essa percepção ao destacar os desafios tecnológicos e operacionais enfrentados pela ausência de ferramentas adequadas fornecidas pelo Estado:

Com universidade gratuita, nós não tivemos acesso a esse tipo de ferramenta. Tivemos que desenvolver internamente. Isso foi também um desafio bem grande e também a questão do recebimento dos documentos, que nós não tínhamos sistema. A universidade desenvolveu um sistema e no início desse ano, disponibilizou para os estudantes anexarem os documentos no universidade gratuita, ele precisa fazer o

preenchimento desse formulário lá no portal de ensino. No entanto, o recebimento de documentos fica sob responsabilidade da universidade porque o estado não disponibilizou o acesso a esse programa para inserir os documentos. Então o aluno tem que fazer 2 acessos, um que é o preenchimento do formulário lá no portal da universidade gratuita e outro anexar os documentos aqui na instituição. Obviamente no primeiro ano de execução do programa, nós não estávamos preparados para isso. Tivemos que implementar uma situação que atendesse a solicitação do estado. Mas nós não tínhamos um sistema pronto.

O E5 complementa essa percepção:

Eu acredito que os primeiros desafios era justamente mais clareza no sentido de como que esse processo ele deveria acontecer. Não, não por parte de nós, né? A instituição para nós, mas do próprio governo, da própria lei, da legislação em como esse processo iria acontecer, porque como era tudo novo, tínhamos muitas dúvidas, principalmente, como é que o aluno vai cumprir essas horas? Essa era uma questão que ainda estava no começo, muito na penumbra. Vai cumprir durante a graduação? Vai cumprir depois formado? Então, agora isso está muito mais estruturado, mas o desafio foi que você monta toda uma organização para um contexto e de repente esse contexto ele muda. Então isso é um desafio.

Os desafios administrativos e temporais foram destacados pelo E2:

Eu acho que é o maior desafio, é quando tem alteração da legislação e tudo em torno precisa ser melhorado, ser revisto, ser estudado, ser entendido. As instituições têm que ser orientadas, os alunos têm que ser orientados. A compreensão, da alteração da legislação ela é difícil, a cada mudança, a cada alteração é bem complicado [...] então é, eu acho que o maior desafio ao no meu ver são as alterações na legislação.

O E12 enfatizou a questão temporal: “pra mim o maior desafio foi o curto espaço de tempo” e contextualizou:

O maior desafio foi que o próprio governador tinha dito, que o programa iniciaria já no segundo semestre do primeiro ano de mandato dele. Então, o que que aconteceu: Ele ganhou, tomou posse no dia primeiro de janeiro e teve-se aí 6 meses pra implementar um programa dessa magnitude, então acho que o maior desafio foi o curto espaço de tempo. Não se teve tempo, é, vamos dizer assim, para planejar, para desenvolver o sistema adequadamente do começo ao fim, né? As coisas foram acontecendo, né? De forma é, eu posso até dizer abrupta, né? Pra poder cumprir esse prazo do segundo semestre, que foi cumprido.

A sobrecarga administrativa representou outro desafio significativo, conforme observado pelo E11, que mencionou que “teve um aumento de atividade de pessoas destinadas para a conferência da questão da documentação”, onde “tem funcionários de determinados setores, como o serviço de apoio ao estudante, que ficam exclusivamente destinados fazendo conferência da documentação”. Além disso, E2 ressalta que há limitações devido ao número restrito de programadores e servidores para dar suporte às demandas do programa, o que

impacta a agilidade e qualidade da gestão, “manter o sistema atualizado, manter as instituições e os estudantes orientados”.

Essa sobrecarga se estendeu às questões de orientação aos estudantes, como destacado pelo E5: “fazer com que aluno ele consiga compreender o que de fato ele precisa fazer” exige um grande esforço da coordenação para orientar esses estudantes com a necessidade de um acompanhamento constante, com visitas às salas de aula para esclarecer dúvidas. O E11 confirma essa demanda ao falar que “a demanda da coordenação para viabilizar que os alunos anexem essa documentação é muito grande”, enquanto o E7 destaca que foi necessária uma comunicação para explicar e sensibilizar os estudantes: “não deixe pra última hora, faça tua inscrição porque tem bastante documento”.

As preocupações com os critérios de concessão e abrangência do programa também emergiram como desafios importantes. A análise do E11 destaca a preocupação com a abrangência e os critérios de concessão das bolsas, questionando “até que ponto vai contemplar todos” e mencionando que “quando a gente tinha a questão do percentual do Uniedu, né, que podia ser 100%, mas podia ser menos”. E11 ressalta a dúvida sobre se “contemplar por exemplo, todo mundo 80%, não seria melhor?”, já que isso poderia reduzir a exclusão, lembrando que “esse semestre teve muita gente que ficou fora”. O entrevistado ainda aponta o impacto direto na evasão: “os que não ganharam se evadiram” e chama atenção para a ausência de um “meio termo de um auxílio” para aqueles que não atingem todos os critérios, revelando que “um percentual, por exemplo, alguns ganharem 50% talvez viabilizasse aqueles que o índice de carência é baixo, mas não foram contemplados”.

As mudanças normativas ao longo da implementação foram destacadas pelo E12, que mencionou a questão da contrapartida do aluno: “era previsto antes ele fazer durante o curso e com a mudança da lei, eles irão fazer a contrapartida depois de formado e isso irá agregar valor no serviço”. Outra mudança significativa destacada foi a alteração das inscrições e as concessões antes da matrícula nas instituições, que vinha resultando em problemas onde os alunos se matriculavam e “não tinha recurso para todo mundo”.

A implementação do programa exigiu também adaptações administrativas contínuas, conforme destacado por E2:

Então a gente tem que fazer esse acompanhamento, tem que ter uma pessoa, tem que ter o sistema. Então são várias as mudanças que são necessárias não só para implementação, mas para o acompanhamento do programa, para que ele né, esteja dentro da lei da legislação seja transparente. E todos os dias, nós temos que analisar ou implementar uma mudança no sistema, algum dado que seja necessário. Dá para dizer até que a mudança é diária ou pelo menos semanal, com certeza a gente vai ter

mudanças para a continuidade dele, não só para a implementação, mas para a continuidade do programa.

Apesar dos desafios, o programa demonstrou efeitos positivos, o E6 destacou: “eu acho que os principais impactos é receber mais alunos e o impacto que está es sendo visto na instituição como, um ponto positivo, porque nos últimos anos as entradas de alunos tinham diminuído”. Outro ponto positivo observado é a oportunidade que o programa está proporcionando a pessoas mais carentes de ter acesso à educação superior. O E5 compartilhou o relato de uma aluna:

[...] quando ela viu a possibilidade, na família dela foi uma festa, porque é a primeira pessoa da família que vai entrar no ensino superior, então a gente vê que tem muitos contextos, muitas realidades diferentes aqui no nosso estado e tem alunos que precisam e que de fato não tem acesso. Assim como nas federais, a gente pensar que os alunos mais carentes aqui da nossa região, que é uma região distante para esse aluno cursar numa universidade federal é uma realidade muito difícil. Porque ele não consegue se manter lá, então este programa vindo para as universidades comunitárias ele dá acesso àquela pessoa que não tem condição de fazer universidade e que não tem condição de fazer uma pública. Ele já tem dificuldade de passar numa universidade pública e passando, ele vai ter dificuldade de se manter lá. É, então acho que é um acesso que você dá essa oportunidade, por isso, sim, é um programa que veio para contribuir.

Adicionalmente, o E6 notou uma “migração de alunos de universidades totalmente online para universidades comunitárias porque viram esse benefício, acredito que só não vinham antes por causa do valor da mensalidade”, enquanto o E5 destacou a “escolha dos estudantes pelo curso que realmente querem, não porque conseguem ou não pagar”. O programa também demonstrou efeitos no perfil dos beneficiários, conforme observado pelo E11:

Eu venho reparando ultimamente muita gente mais de idade teve a chance de entrar, que não teriam se não fosse pelo programa. No curso que eu coordeno, praticamente a metade tem mais de 25 anos [...]muita gente que já está no mercado de trabalho, ou que lá no passado começou uma graduação, mas não conseguiu concluir agora eles voltam.

Além das questões internas de comunicação, emergiu um desafio específico relacionado à credibilidade do programa junto à população. O E3 destacou que:

O desafio tão grande quanto à comunicação eram as pessoas acreditarem que, de fato teria recurso para gratuidade. Elas não acreditavam que era de graça, mas é mesmo de graça? realmente vou poder estudar? Elas ficavam com o pé atrás, entendendo que talvez não fosse exatamente como se anunciava.

Para enfrentar essa desconfiança inicial, foram desenvolvidas ações específicas de comunicação com a comunidade. O E13 detalhou que:

No que tange as estratégias, nós trabalhamos fortemente para comunicar a comunidade catarinense da possibilidade de acesso ao ensino superior através do programa universidade gratuita. Então, foi um desafio bem grande nesse sentido, até que as pessoas realmente acreditassem no programa e de fato acessassem essa possibilidade.

A evolução da comunicação e seus resultados podem ser observados na mudança do padrão de inscrições e na distribuição das bolsas ao longo do tempo. Complementarmente, o E9 observa que “os alunos, eles não acreditavam ainda que existia a possibilidade de realmente cursar um curso superior de forma gratuita”. Essa descrença inicial se refletiu diretamente nos números de inscrições e na dinâmica de distribuição dos recursos.

O entrevistado detalha essa evolução:

No começo, as inscrições elas foram mais modestas, aí depois houve um crescimento exponencial e que culminou, inclusive, na falta de bolsas nos primeiros anos do programa. Nos primeiros três semestres do programa sobravam bolsas. Então, como o dinheiro veio pra instituição e sempre foi feito o ranqueamento dos alunos mais carentes, pros menos carentes. Como sobrava recurso, os alunos, não tão carentes, também acabavam recebendo. Quando a comunicação ela começou a ser mais efetiva e todos os casos de sucesso começaram a se tornar público. Então, o que que acontece? As pessoas foram vendo que realmente o programa era real, aí quando isso aconteceu um número muito grande de pessoas, de alunos se inscreveram esperando receber a bolsa do programa, que foi o que aconteceu esse semestre agora, só que daí como o crescimento foi muito foi grande, não teve recurso para todo mundo (E9).

Quanto ao impacto do programa nas universidades comunitárias, o E4 foi enfático ao afirmar que ele é positivo para as IES: “as nossas estruturas chegam, a estar com um grande número de alunos, havia um processo de evasão muito grande por falta de recursos”. Além disso, o programa permite captar estudantes que não passaram em universidades públicas e que antes não tinham condições de se manterem em instituições comunitárias. Ele ressaltou que “esse programa traz um movimento de alunos para o sistema bastante importante”, mitigando um antigo problema de evasão educacional por dificuldades financeiras.

O E4 avalia o impacto do programa em múltiplas dimensões: no acesso à educação, considerando “o maior programa de acesso a bolsas entre todos os estados da federação”; no aspecto administrativo, destacando a necessidade de equipes dedicadas à gestão e à avaliação documental; no pedagógico, enfatizando programas de formação dos professores e iniciativas de nivelamento para que alunos com defasagem escolar possam acompanhar os cursos; e no financeiro, entendendo que o aumento do número de alunos bolsistas fortalece a

sustentabilidade das universidades, já que “quanto mais alunos, mais as universidades acabam tendo o sucesso na sua operação”.

Para E12, o programa teve um impacto positivo no sistema estadual de ensino superior em Santa Catarina, principalmente ao fortalecer financeiramente as instituições associadas à Acafe. Isso permitiu que essas universidades mantivessem a qualidade pedagógica, com corpo docente qualificado e boa infraestrutura, enfrentando a “concorrência predatória das instituições de ensino a distância (EAD)”.

No que diz respeito ao impacto geral do programa, E2 avalia positivamente os avanços financeiros e o alcance social:

Em termos financeiros, a gente percebe que está tendo um aumento de recursos, para o Programa Universidade Gratuita. Quando nós começamos com o UNIEDU, nós não atingimos o que a Constituição diz que são 5% destinados ao ensino superior. Hoje a gente já atende, financeiramente a gente atende o percentual exigido ou previsto pela legislação. Assim atendendo a parte financeira, nós atendemos mais estudantes.

Sobre a avaliação do programa, o E4 indicou que, embora ainda não existam ferramentas plenamente estruturadas para medir seu sucesso, a percepção da comunidade e a procura dos estudantes pelo programa são indicadores positivos, para ele “o programa está sendo sim bem avaliado” e a taxa crescente de matrículas já serve como uma primeira métrica importante para a aferição dos resultados. O entrevistado projeta que ao final do ciclo inicial em 2026, será possível implementar instrumentos mais robustos de avaliação e controle.

4.1.2.2 Monitoramento

A segunda categoria diz respeito ao monitoramento do Programa Universidade Gratuita. Um ponto comum entre os entrevistados é a preocupação com a organização interna para apoiar os egressos na elaboração dos projetos e na viabilização das contrapartidas. O E3 esclarece esse processo:

Os nossos coordenadores estão orientados a fazer contato com esses egressos a colaborar com eles na elaboração do projeto, cadastrar essas informações no site da SED. Tem todo um fluxo interno para fazer isso. É uma das coisas que também impactou e que nós tivemos que organizar esse fluxo para a realização das contrapartidas que permanece com a instituição, fazer contato com o egresso, ajudá-lo na elaboração do projeto e no contato com a entidade para que ele realize essas horas.

Complementando essa perspectiva, E5 enfatiza a continuidade do vínculo institucional:

Nós também temos a responsabilidade de proporcionar para os estudantes, todos os coordenadores, todos os cursos têm que dar a esses estudantes as possibilidades de fazer estas horas. Então, a instituição ela ainda fica com este vínculo com esta responsabilidade [...] o aluno quando ele tem vínculo com o universidade gratuita e ele se forma, ele não perde o vínculo conosco. Não é assim concluiu e agora a universidade não tem mais nenhuma responsabilidade. Não, muito pelo contrário, a gente ainda precisa proporcionar para o estudante a possibilidade que ele faça o cumprimento das suas horas.

Por outro lado, o E9 apresenta uma perspectiva distinta e mais restritiva da responsabilidade da universidade, argumentando que:

[...] a fiscalização não é obrigação da universidade. É, eles são egressos. Então, a partir do momento que eles são egressos, eles são profissionais que são responsáveis pela realização dos seus serviços. Eles não estão mais sob o domínio da universidade. A obrigação da universidade é ofertar locais para que eles possam realizar a contrapartida. Então, assim, o que que acontece, quem vai fiscalizar a atividade deles a contrapartida deles é o responsável na instituição onde ele está fazendo a contrapartida.

O E13 detalha a estruturação organizacional da instituição para o acompanhamento dos egressos, mas também revela preocupações sobre os desafios futuros:

Então, nós já estamos estruturados com equipes e professores que acompanharão as atividades desses estudantes e nos organizamos no sentido de ter professores por área de ensino. Mas ainda é muito tímido, porque o número de alunos que já se formaram é pequeno. Talvez nós tenhamos dificuldades por conta de que os estudantes, ao se formar, querem ingressar sua vida profissional e por vezes, ela pode ser que ocorra não dentro do estado, né? O início dessa vida profissional aí a gente vê isso com uma preocupação bem grande.

O E6 destaca que “o monitoramento e a fiscalização, isso fica a cargo da coordenação de curso, para validar se o aluno fez ou não”. Contudo, algumas respostas indicam uma tendência de centralização da fiscalização em comissões específicas, conforme salientado pelo E8, que menciona a existência de uma comissão responsável por coordenar e orientar todo o processo nos diferentes *campi*.

E7 fala que como são poucos egressos está “focado para a coordenação do curso fazer esse acompanhamento”. Complementa também que “não sabe se vamos ter que ter um setor específico, por exemplo, dentro da instituição”. Na mesma linha E5 fala “não sei se tem ou vai ter, mas isso já foi passado para nós, esta comissão, né, que vai ser responsável por analisar casos específicos e fiscalizar as contrapartidas”. E2 fala que “pela legislação a obrigatoriedade de fiscalizar a contrapartida é da universidade”.

O E7 detalha que os egressos precisam ter uma “ficha ponto e tirar fotos”, além de fazer um relatório e apresentar a ficha com a assinatura do supervisor, indicando um processo formalizado de registro das atividades.

O E4 explica que a fiscalização é contínua e envolve órgãos como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, que garantem a transparência e a legalidade na aplicação dos recursos públicos. Ele destaca que: “a lei regulamenta o passo a passo da aplicação desses recursos e da distribuição desses recursos e as nossas equipes que cuidam deste programa dentro das universidades, seguem à risca o que está previsto em lei”.

Um ponto importante ressaltado é a dificuldade enfrentada na comprovação dos documentos apresentados pelos alunos beneficiários:

Infelizmente nós temos situações em que há uma tentativa de burlar o sistema. Mas temos nos dedicado muito a isso, porque acreditamos que, efetivamente o programa é eficiente, efetivamente o programa traz benefícios ao aluno carente e precisamos ser os mais criteriosos possíveis nessa distribuição de recursos (E4).

O E12 abordou as medidas que estão sendo desenvolvidas para melhorar o processo de concessão de bolsas no programa, destacando que a partir de 2026 os alunos não precisarão mais entregar os documentos fisicamente, pois será necessário anexá-los diretamente no sistema durante a inscrição, facilitando a seleção imediata. Mencionou a criação de uma comissão integrada por diversas entidades, como a segurança pública, Ministério Público, Controladoria-Geral do Estado, para monitorar e mitigar problemas relacionados às informações fornecidas pelos alunos e instituições de ensino superior. Essa comissão está desenvolvendo mecanismos que permitem uma “fiscalização quase em tempo real das informações, comparando dados com outras bases para identificar inconsistências”, garantindo maior transparência, confiabilidade e integridade ao processo.

Complementando essas iniciativas de modernização do monitoramento, o E14 detalhou o desenvolvimento de um sistema eletrônico centralizado para acompanhamento das contrapartidas. Segundo ele, existe um grupo de trabalho da Secretaria de Estado com as instituições, juntamente com a Controladoria Geral do Estado, desenvolvendo um sistema que já permite às instituições contabilizarem as horas que cada estudante precisará cumprir ao final da formação. O entrevistado enfatizou que as contrapartidas devem ser “serviço prestado à coletividade catarinense, não qualquer atividade programada pelas instituições, e que a certificação do cumprimento das horas será responsabilidade da organização onde o estudante realizar o trabalho”. O sistema prevê termos de cooperação entre as IES e as organizações

receptoras, com contratos específicos, registros de horários e prestação de contas ao Estado, possibilitando um monitoramento centralizado por equipes especializadas, incluindo penalidades previstas em lei para casos de descumprimento.

As dificuldades mencionadas convergem principalmente para dois aspectos: as limitações de disponibilidade dos egressos para cumprir as horas e o interesse variável dos ex-alunos, fatores que podem comprometer o acompanhamento institucional. O E3 observa que “o que mais impacta é o aluno ter horas disponíveis no seu dia para fazer essa contrapartida”.

O E6 ilustra essa dificuldade com um exemplo concreto:

A gente tem casos como tinha a legislação antiga, tinha alunos que já tinham cumprido com as horas. Mas nós temos 3 alunos que se formaram agora e caíram na regra da nova legislação. E nós entramos em contato com esses 3 alunos, para participar dos projetos que estão ativos no curso que são voltados à área [...] e 1 aluno só nos respondeu. Os outros 2 ainda estamos aguardando. Mas é aquela história, a gente fez o contato, a gente tem o registro de que o curso está dando a oportunidade de ele cumprir, porque é isso que diz o edital lá. Mas o interesse é do aluno. O aluno também não pode esperar o curso fazer os projetos criarem os projetos. O interesse tem mais em ter que vir do aluno, né? Mas para que a gente haja uma garantia, a gente registra tudo isso, enfim, para que lá na frente, se tiver algum problema, a gente entrou em contato com o aluno.

Em relação à contrapartida exigida pelas IES, o E9 fala que:

Temos contrapartida para em relação à capacitação de professores, a universidade, a partir do momento que ela faz parte do programa universidade gratuita, ela precisa fornecer capacitação gratuita a professores das coordenadorias regionais da educação. Então a gente organiza com base nas temáticas demandadas pelas escolas, pelas coordenadorias regionais de educação, a gente organiza os professores, organiza as capacitações e a gente então, né, faz esse movimento e finaliza essas capacitações.

O E2 complementa: “nós temos uma equipe que analisa a parte da contrapartida da formação continuada dos professores da rede estadual de educação, a contrapartida do 4 por 1 que a gente chama, que são a cada 4 vagas do estado, uma da instituição”. O E12 fala da capacitação dos professores onde “aproximadamente 35.000 professores capacitados com foco especificamente na matemática e na língua portuguesa”.

4.1.2.3 Influência na qualidade do ensino

A terceira categoria inicial aborda as influências do Programa Universidade Gratuita na qualidade do ensino. O aumento significativo no número de estudantes gerou impactos diretos na infraestrutura e organização. O E6 chama atenção para o aumento expressivo no número de

alunos: “houve 1500 alunos mais ou menos aproximados que entraram em Joaçaba nesse ano”, o que trouxe uma “carga de alunos muito elevada” e a necessidade não só de novas salas, mas também de contratação de mais professores para viabilizar a abertura de turmas paralelas. Isso é reiterado por E5, que relata ter “precisado abrir uma terceira turma em alguns cursos”, mas ressalta que a “instituição conseguiu se organizar tanto em estrutura física quanto em corpo docente”, e que o aumento no número de estudantes também implica em maior receita para investimentos futuros, como na construção de mais salas de aula.

O E4 afirma que as IES comunitárias não tiveram grandes desafios para manter a qualidade do ensino. Segundo ele:

Nós não temos grandes desafios porque as nossas universidades têm a capacidade instalada para, desde o início, absorver a essa demanda de alunos pelo ensino superior. O que acontece é que nos últimos anos tivemos um processo de evasão muito grande, em função da dificuldade financeira dos alunos e muitas salas de aula ociosas, muitas cadeiras vagas e agora, as cadeiras começam a ser novamente ocupadas [...]

O E10 corrobora a visão positiva dos investimentos, associando diretamente o maior número de alunos a “mais investimento em infraestrutura e mais investimento em qualificação e contratação de professores adequados”. E7 reforça o aspecto positivo: “quanto mais professores e melhor a estrutura da universidade para oferecer um ensino com qualidade, certamente, isso reflete depois nos profissionais que serão inseridos no mercado de trabalho”.

Um ponto levantado por E5 é o “impacto positivo no *stricto sensu*, pois a maior demanda por professores e campo de atuação estimula a busca por mestrados e doutorados”. O E3 fala que a universidade está com “muitos cursos em implantação” que segundo o E8 “está sendo possível a abertura graças aos investimentos do universidade gratuita”.

Contudo, é necessário reconhecer que nem todas as influências são percebidas como uniformemente positivos ou sem desafios. O E7 destaca uma mudança significativa em relação às bolsas de pesquisa:

Uma das coisas boas que tinha no Uniedu é que tinha a bolsa pesquisa. Os estudantes ganhavam bolsa por meio dos recursos do artigo 170 e 171 para fazer pesquisa e agora, com universidade gratuita, não tem mais isso, é tudo universidade gratuita, né? A questão da pesquisa no primeiro e no segundo ano de implantação do Programa Universidade Gratuita, elas tiveram um decréscimo, porque a gente perdeu, as bolsas de pesquisa, que quando entrou o UG e o Uniedu ele começou decrescer, porque daí não teve, não tiveram novas concessões de Uniedu. É, então só continuou com bolsa de pesquisa quem estava em finalização da pesquisa porque não foram concedidas novas.

Complementando essa perspectiva, o E8 esclarece que as últimas bolsas de pesquisa vinculadas ao artigo 170 estão sendo encerradas, embora esses estudantes continuem com o benefício até sua formatura. Ele explica que a universidade está buscando alternativas para suprir essa lacuna, como a utilização de bolsas de outros programas, como o CNPq, e o desenvolvimento de projetos próprios para criar oportunidades de pesquisa. Essa situação, para ele, é um “gargalo no processo”, pois há dificuldade em substituir integralmente o fomento à pesquisa que foi perdido com a mudança de programa.

Em relação à ausência de bolsa de pesquisa, o E11 observa:

É um dos impactos negativos, com certeza. Aquelas pesquisas que eram vinculadas com professor que tem perfil de pesquisa, isso impacta no próprio desânimo deles dentro da instituição, que a gente sabe que tem professores com perfil para sala de aula, professor com perfil de pesquisa. Esses com perfil de pesquisa, estão dando uma esmorecida assim, porque eles tinham muito trabalhos encaminhados. Assim, era um pilar de pesquisa dentro da instituição e isso foi uma ruptura bem grande e negativo.

Contrastando com essas percepções sobre a perda das bolsas de pesquisa, o E14 ofereceu uma perspectiva crítica sobre o modelo anterior do UNIEDU. Para ele, as bolsas de pesquisa do programa anterior eram “um remendo de pesquisa”, pois misturavam recursos destinados à pesquisa com o pagamento de mensalidades estudantis. O entrevistado argumentou que a pesquisa deve ser direcionada a estudantes com “vocação e qualificação” específicas. Em sua visão, a retirada da iniciação científica do programa foi compensada pelos investimentos do governo estadual através da FAPESC em bolsas para mestrado e doutorado, transferindo a responsabilidade pela iniciação científica para as próprias instituições, algumas das quais já implementaram programas próprios.

Um ponto de destaque levantado por E3 diz respeito à “dificuldade que muitos alunos têm” e essa fragilidade segundo o entrevistado “vem da educação básica, não tem relação com o universidade gratuita, é um problema que já existia e que com o aumento no número de alunos se acentuou”. O E10 corrobora, segundo ele:

[...] está entrando na universidade muitos jovens que vem totalmente despreparados do ensino médio e estão com muita dificuldade dentro do ensino superior, seja pelo tempo que ficou parado e agora está voltando para a universidade, ou seja, pelo ensino médio de péssima qualidade, que às vezes alguns colégios tem. Acaba que esse aluno chega na universidade e não sabe o mínimo que precisaria para estar no ensino superior. Eu acho que essa é a principal dificuldade, né? Porque esses recursos do governo do estado faz com que mais jovens venham para o ensino superior e esses jovens que estão vindo boa parte deles, não tem um preparo para entrar no ensino superior porque teve um ensino médio fraco. E aí, eu acho que esse também é um dos

grandes desafios dessas universidades da Acafe, de buscar um nivelamento no início do curso para esses alunos.

O E4 aponta a necessidade de acolhimento por parte da IES de alunos com mais dificuldades:

O programa gera uma necessidade de que as nossas IES, acolham esse estudante carente que muitas vezes não é só carente financeiramente, mas é carente também de um ensino de boa qualidade. Então assim, ele é acolhido, ele tem programas de nivelamento.

Ao ser questionado sobre como está sendo realizado o acompanhamento e a avaliação do retorno social do programa, o E4 destaca que muitas famílias expressam grande gratidão ao governo pela implantação do programa, pois, em muitos casos, seus filhos são os primeiros da família a terem acesso ao ensino superior. Ele complementa que “a comunidade será impactada positivamente não só pelo acesso do primeiro filho à universidade, mas depois o retorno em termos do pagamento de suas horas, o seu trabalho em prol da comunidade”.

O E12 fala que o programa ainda está em uma fase inicial, com menos de dois anos de implementação, o que limita a avaliação dos seus impactos pedagógicos de forma concreta e eficiente. O E1 destaca que os efeitos financeiros e administrativos do programa são percebidos de forma mais imediata, enquanto os impactos pedagógicos tendem a ser de longo prazo, exigindo um acompanhamento mais prolongado para que possam ser avaliados melhor.

O E14 foi ainda mais enfático sobre as limitações temporais para avaliação de resultados, questionando como seria possível “detectar evidências” quando o programa ainda está em seus estágios iniciais. Para ele, a única evidência concreta disponível no momento é o aumento significativo de estudantes nas universidades comunitárias proporcionado pelo programa.

Quanto à qualidade do ensino nas instituições participantes, E1 ressalta que essa é garantida por critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC), especialmente com a exigência de que os cursos possuam nota mínima igual ou superior a 3 no Conceito Preliminar de Curso (CPC). A participação das “mantenedoras no programa depende dessa qualificação, o que sugere uma preocupação em garantir um padrão mínimo de qualidade para os beneficiários”. O E2, inclusive, questiona se o número de beneficiados pelo programa vai “impactar na qualidade do ensino”, pois a instituição “deve manter a qualidade independente de número de estudantes do programa”.

4.1.2.4 Acesso e equidade

A quarta categoria é sobre o acesso e equidade. Alguns gestores acreditam que o programa, de fato, tem alcançado os estudantes mais vulneráveis. O E5 afirma: “acredito que tem sim. Eu falo pelo meu curso. Os alunos de fato, que tinham situações bem de vulnerabilidade conseguiram a bolsa”. Essa visão é corroborada pelo E6, que, ao analisar o perfil dos alunos do curso, observa que “tem alunos mais carentes e o programa alcança esses estudantes”. O E7 reforça essa ideia, observando a presença de “muitos alunos, oriundos das escolas públicas, indo pra universidade”. O E10 sintetiza afirma “de fato a bolsa está indo para quem precisa”.

O E14 ofereceu uma avaliação abrangente sobre o alcance do programa aos mais vulneráveis, reconhecendo tanto os sucessos quanto os desafios inerentes ao processo. Segundo ele, o programa tem efetivamente alcançado os mais vulneráveis, citando “inúmeros exemplos dessa efetividade, com mais de 85% dos estudantes provenientes de escolas públicas de periferia”. O entrevistado reconheceu que não há garantias absolutas contra problemas ou tentativas de burlar o sistema, mas enfatizou que o programa está estruturado com base na autodeclaração dos estudantes, análise criteriosa das comissões de seleção, mecanismos de transparência, ouvidorias institucionais e canais para denúncias da sociedade. Para ele, embora algumas irregularidades possam eventualmente ocorrer, o programa está “todo montado para que realmente os mais necessitados sejam contemplados”, e possui capacidade de adequação e melhoria contínua.

O E4 afirma categoricamente: “sim, o programa está sim, alcançando os estudantes mais vulneráveis”. Para garantir a veracidade das informações e evitar vieses, ele fala que quando “se percebe alguma situação adversa na documentação do aluno ele é verificado *in loco*, para ver se as condições que ele declarou são as verdadeiras” para, nas palavras dele, “tentamos ser os mais eficazes possíveis no controle da informação”.

O E12 afirma que “uma das evidências é a questão dos 80%, do contingente de alunos agraciados com o programa universidade gratuita, serem oriundos de escola pública”, sendo na visão dele “uma evidência muito clara de que nós estamos reduzindo, com esse programa, as desigualdades sociais”.

O E13, oferece uma perspectiva crítica mais aprofundada sobre o alcance do programa:

Eu vejo que tem conseguido alcançar estudantes vulneráveis. Mas aquela parcela da população ainda mais vulnerável que a gente tem o sonho que viesse para cá, nós temos algumas dificuldades, alguns limites, porque essas pessoas têm dificuldades

que não é só o pagamento de mensalidade que o programa prevê só o pagamento de mensalidades, né? E a gente sabe que no ensino superior as pessoas não têm despesa só com mensalidade é o transporte, é um material que precisa ser adquirido, é um lanche que precisa ser consumido por aquele que sai do trabalho e vem direto para a universidade e que isso ainda não está atendido, e, é por conta disso, essa população não chega. Não chega. Então, por outro lado, pegamos vulneráveis mais medianos, vamos dizer assim, né? Que estão acessando, que sem o programa talvez não estariam no ensino superior.

Outro ponto de convergência é a centralidade do Serviço de Apoio ao Estudante (SAE) no processo de seleção. O E5 descreve o processo: “os alunos, eles anexam todos os documentos que vão para o setor de serviço de apoio ao estudante, o SAE. Eles analisam esses documentos lá e lá sai o resultado”. O E9 complementa, afirmando que “o SAE faz a avaliação, o ranqueamento com muita seriedade”.

Em relação ao atendimento dos estudantes mais vulneráveis, o E1 explica que “a classificação do estudante é pelo índice de carência dele, está na legislação do programa”, destacando que quanto maior a carência, maior a prioridade na lista: “quanto mais carente, mais no topo da lista ele vai estar”. O E12 afirma que:

O índice de carência é um parâmetro importante para trazer a questão da equidade. Para que nós tenhamos realmente uma concorrência justa, dentro daquilo que o programa objetiva, que é dar acesso àqueles que não teriam condição por si só de acessar uma vaga nessas instituições.

Ainda que com diferentes ênfases, há um reconhecimento comum de que a responsabilidade pela integridade da documentação recai, em grande parte, sobre o aluno. E5 pondera: “a única possibilidade do aluno se beneficiar disso é ele gerando alguma falsificação. Ele mentindo em seus documentos, né? O que ninguém está livre de que possa acontecer”. O E9 admite a dificuldade de garantir a lisura:

Olha só, essa é uma questão bem polêmica, né? Que tem sido tratado ultimamente. O SAE ele faz a avaliação, o ranqueamento com muita seriedade, a responsabilidade em relação à comprovação de renda pra realização do ranqueamento não é do SAE é do aluno que está apresentando os documentos, então nós não temos como ir lá e verificar se um aluno falsificou um documento ou não. A avaliação é com base nos documentos apresentados, então assim ele alcança estudantes vulneráveis? Sim, desde que esses estudantes, eles apresentem os documentos mostrando que realmente são vulneráveis. Então eles vão receber a bolsa. Não tem como garantir que não haja vieses no processo de seleção, porque pra isso, a gente teria que, como eu falei, vendo a honestidade das pessoas que estão se candidatando a bolsa então, a partir do momento que os alunos são honestos e eles apresentam a documentação verídica o ranqueamento vai ser feito de uma maneira correta.

O E12 reconhece que, embora o programa tenha como objetivo principal beneficiar estudantes carentes, ainda existem falhas e casos de má conduta. Ele fala que foram identificados cerca de 130 alunos que não teriam direito ao benefício e que estão sendo solicitadas justificativas desses estudantes, com prazo para regularização. Além disso, foram relatados problemas relacionados à digitação informados pelos estudantes, que ao transferir as informações do papel para o sistema, tiveram vírgulas posicionadas incorretamente. Para garantir a imparcialidade e coibir fraudes, o entrevistado fala que é necessário “identificar aqueles que fizeram malfeito e punir efetivamente de acordo com a legislação”.

E2 complementa enfatizando que “a legislação é toda voltada para atender os estudantes carentes”. Quanto a evitar vieses, ele destaca:

Os dados inseridos, eles são autodeclaratórios pelo aluno. A instituição, com sua equipe de seleção, ela vai fazendo a concessão de acordo com os documentos que são entregues, o imposto de renda é um dos documentos para a comprovação da renda do grupo familiar. Então, assim como garantir que não haja vieses no processo? A nossa garantia é que o sistema está preparado para isso, atendemos a legislação. A garantia de que o aluno está sendo correto isso daí vai depender de cada aluno, né? Vai depender da comissão de seleção, que faça a análise correta dos documentos que são entregues. Após toda essa parte de seleção de concessão de bolsa, aqui nós temos o pessoal que faz análise dos documentos, mas que são inseridos no sistema, porque hoje não são todos os documentos inseridos por todos os estudantes, somente os documentos dos alunos que a bolsa foi concedida que o benefício é concedido. A gente faz por amostragem. A gente faz uma análise caso a gente verifique alguma inconsistência, a gente encaminha para as instituições ou solicita esclarecimento.

O E7 demonstra um otimismo em relação à evolução do sistema:

Surgiu recentemente aí nas redes sociais, na imprensa essa questão de que tiveram alguns indícios de irregularidades [...] o programa ele não tem 2 anos, né? Como ele é um programa que está em fase de implantação, sempre tem coisa para corrigir. Está sendo implementado com a criação dessas comissões aí de acompanhamento do processo de seleção, a ouvidoria. Então, assim não estou dizendo que não tem alguns que tem alguma irregularidade, certamente vai ter. Mas eu acho que gradativamente, os mecanismos, os processos que estão sendo proposto eles vão sendo aperfeiçoados.

O E1 enfatizou que “as informações são autodeclaratórias” e que, para evitar fraudes, o programa realiza auditorias por amostragem e conta com fiscalização de órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas e a Controladoria Geral do Estado, que “faz os cruzamentos com as demais bases do estado”. Caso sejam detectadas irregularidades, “tem todo um fluxo do processo de devolução de recursos”, garantindo mecanismos de correção e garantia.

O entrevistado E7 apresenta um ponto de discussão específico sobre os critérios diferenciados:

Com relação a medicina esse patamar aí, de 8 salários-mínimos é muito alto para medicina. Então, os demais cursos, todos os demais cursos, são 4 salários-mínimos, per capita e a medicina ficou 8. Mas se tu fizer a conta, numa família com 5 pessoas e 8 salários-mínimos per capita, é uma boa renda, então talvez 8 é meio alto, né? Não sei. É para se avaliar, né? Isso vai ser avaliado aí ao longo do tempo.

O E13 corrobora essa preocupação ao destacar:

Há que se considerar também que temos uma parcela sendo beneficiada, que no nosso ponto de vista não apresenta tanta vulnerabilidade. Os estudantes do curso de medicina, uma vez que o programa permite o acesso com renda per capita de até 8 salários-mínimos, né? Então, 8 salários-mínimos per capita de fato, não vejo como população vulnerável. Mas é o que está posto no programa e a gente tem executado.

Em relação à redução das desigualdades socioeconômicas no acesso ao ensino superior, a maioria dos gestores acredita que o programa tem um impacto positivo. O E3 observa que muitos são os “primeiros da família fazendo ensino superior ou pessoas de faixa etária um pouco mais avançada” que não fariam uma graduação sem essa oportunidade. O E3 sintetiza essa visão ao afirmar que:

Nós temos estudantes que o relato deles é de que eles não fariam ensino superior. Alguns são os primeiros da família fazendo ensino superior e outros que são de uma idade, de uma faixa etária um pouco mais avançada, que são inclusive pais de nossos estudantes, que não fariam ensino superior, estão fazendo por conta dessa possibilidade de acesso.

Esse ponto também é enfatizado pelo E6, que observa entradas de “alunos de mais idade, por exemplo, 50 anos, 55 anos que voltaram a estudar”. Complementarmente o E10 fala:

A gente observa também aqueles estudantes mais velhos que não tiveram oportunidade de estudar antes que estão vindo para a instituição. Inclusive estudantes da terceira idade, que nunca tiveram condições de fazer uma graduação, estão vindo para a universidade. Então, a gente observa que o programa universidade gratuita está funcionando muito bem e está chegando de fato para aquelas pessoas que precisam.

O E5 cita a descentralização do ensino superior como estratégica para a redução das desigualdades:

Muitos alunos que não teriam a possibilidade de ir para uma universidade estadual, pelo menos aqui na nossa região a mais próxima estadual é a UDESC que tem alguns cursos em específico, não tem todos. Então, eu acho que isso sim reduz as desigualdades, porque você dá acesso em diferentes pontos do estado para que os estudantes possam realmente entrar no ensino superior e isso vem acontecendo aqui na nossa região.

Complementando essa visão, o E10 destaca as dificuldades de “estudantes do meio-este de Santa Catarina que se precisassem estudar, por exemplo na UFSC jamais conseguiriam, devido a barreiras socioeconômicas”.

O E14 caracterizou o programa como “uma grande oportunidade de acesso aos estudantes catarinenses mais necessitados”. O entrevistado destacou como a capilaridade das universidades comunitárias pelo Estado permite que estudantes permaneçam em suas regiões de origem, exemplificando que “o estudante de Joaçaba não precisa sair de Joaçaba para fazer o curso que ele deseja”. O entrevistado enfatizou o critério de elegibilidade focado em catarinenses ou residentes há mais de cinco anos, garantindo que “quem está recebendo é o catarinense, que vai prestar o seu serviço em Santa Catarina”, estabelecendo assim um ciclo de investimento e retorno regional.

O E7 acrescenta uma dimensão prática relacionada à condição socioeconômica dos estudantes, especialmente dos trabalhadores que frequentam cursos noturnos:

O nosso curso é noturno, são estudantes trabalhadores. Então, por mais que eles trabalhem durante o dia precisam ter um financiamento para o ensino superior à noite, porque daí senão o que ele ganha, vai tudo pra mensalidade. A maioria dos estudantes, não moram aqui em Joaçaba, eles moram em outras cidades [...] tem a mensalidade, tem o transporte. Então, a partir do momento que tem essa oportunidade aí de financiar o ensino superior ele diminui sim a desigualdade socioeconômica. E depois, quando o estudante está formado, isso vai contribuir para a melhoria da qualidade de vida e do poder aquisitivo da população aqui da região.

No entanto, há também divergência e cautela quanto à extensão do impacto do programa no médio e longo prazo. O E9 pondera que:

Eu acredito que é uma resposta que vem a médio e longo prazo, porque o que eu penso, né? O programa universidade gratuita, ele dá gratuidade da mensalidade o que é muita coisa. No entanto, não é só isso que ele precisa. Ele precisa de roupa, ele precisa de transporte, ele precisa de materiais, então assim, talvez um aluno, mesmo recebendo a gratuidade não tenha acesso ao ensino superior porque são outros fatores que influenciam.

O E2 considera que ainda é “muito cedo” para avaliar os impactos do programa, dizendo que: “acho que temos que dar mais um tempo para essa análise”. O E13 compartilha dessa cautela temporal, mas demonstra otimismo quanto aos impactos futuros:

Acho que ainda é cedo para a gente colher frutos, mas eu acredito fortemente que em um futuro não muito longe, né? Sem dúvida, o estado de Santa Catarina vai se destacar porque o investimento em educação sempre é o melhor caminho e quando o estado investe fortemente nessa questão do acesso ao ensino superior em pouco tempo nós teremos uma condição diferenciada em nosso estado. Acredito muito nisso.

O E14 foi ainda mais enfático sobre as limitações temporais para avaliação de impactos na redução de desigualdades, questionando como seria possível “detectar evidências” quando o programa ainda está em seus estágios iniciais. Para ele, a única evidência concreta disponível no momento é o aumento significativo de estudantes nas universidades comunitárias proporcionado pelo programa. Quanto aos resultados efetivos sobre redução de desigualdades considerou “impossível medir agora”, reconhecendo que essas avaliações demandam um tempo de maturação do programa para que os impactos sociais possam ser efetivamente mensurados.

Com relação à contribuição do Programa Universidade Gratuita para minimizar a evasão e ampliar o acesso ao ensino superior, o E3 destaca que “o principal motivo da evasão, sempre foi é financeiro”, reforçando que o programa “com certeza contribui” para redução desse problema. Isso é complementado pelo E6, que observa que “a evasão foi mínima nesse semestre mais ativo do programa” e aponta que “a questão da mensalidade é um dos maiores fatores para a evasão, com o programa ajudando a superar essa barreira”.

Essa perspectiva sobre a importância do suporte financeiro é reiterada por E9, que enfatiza que “quem trabalhou para pagar a mensalidade antes, agora consegue sobreviver, consegue redirecionar a renda para outras questões, como transporte e alimentação”, o que tem impacto direto na continuidade dos estudos. De modo semelhante, o E7 aponta que a “garantia do pagamento integral da mensalidade, ao contrário de outros programas como o Uniedu que tinha variações de percentuais é uma garantia para o estudante ficar no curso”.

O E14 sintetizou de forma clara o mecanismo pelo qual o programa contribui para minimizar a evasão e ampliar o acesso. Segundo ele, ao auxiliar o estudante no pagamento das mensalidades, “vai sobrar dinheiro para ele fazer outras coisas, comprar a sua roupa, fazer a sua alimentação, ajudar a sua família”. O entrevistado destacou ainda o aspecto de longo prazo, onde o estudante, “depois que é formado e instrumentado pela formação, tem a possibilidade de pagar isso que ele teve” através das contrapartidas. Para ele, essa dinâmica constitui “a grande variável que contribui para minimizar tanto a evasão e a ampliação do acesso”, estabelecendo um ciclo virtuoso de investimento, formação e retribuição social.

Ao discutir a contribuição do programa para minimizar a evasão e ampliar o acesso, o E4 fala:

Bom, ele amplia, ele amplia o acesso à universidade sim. Porque, agora o aluno cursa com 100% de gratuidade. A questão da evasão, eu acredito que bom, se o aluno não precisa pagar a universidade, o pouco de recurso que ele tem, ele possa usar esse recurso como um recurso de permanência, ou seja, para seu deslocamento para a sua alimentação e tudo mais.

O E1 defende que:

A partir do momento que você dá uma bolsa de 100% para uma pessoa carente que não tem condições financeiras, não tem condições socioeconômicas para ela acessar a universidade e cursar, há grandes chances, né? De que se diminua a evasão, porque ela está garantido o pagamento das suas mensalidades, ela não vai ter que tirar do bolso, ela não vai ter que ter gastos extras para se manter na universidade. Então, a possibilidade de cursar sem ter que pagar a universidade certamente diminui a evasão e amplia o acesso.

O E2 reforça que, do ponto de vista financeiro, o programa “ajuda, incentiva, auxilia financeiramente e que isto contribui para diminuir a evasão”.

O E11 aponta que houve um aumento significativo na procura por vagas, com a “maior turma da história, cerca de 50% acima da média habitual, o que se deve à viabilização do ingresso gratuito pela IES que oferece matrícula gratuita”. Contudo, segundo o entrevistado, esse maior acesso também trouxe muitas pessoas “sem clareza suficiente sobre o que é o ensino superior, muitas vezes sem preparação prévia adequada no ensino médio ou orientação profissional”, resultando em escolhas feitas principalmente pela “oportunidade da gratuidade o que leva à evasão quando esses estudantes percebem que não era o momento certo ou a área desejada”.

Na questão do acesso, o E12 destaca que o programa é “perfeito nesse sentido porque ele vai viabilizar o acesso para aqueles que gostariam muito de fazer” e que financeiramente não poderiam. Mas para ele reconhece que “a permanência do aluno realmente é complicada pois, tem outros custos como moradia, alimentação e transporte além do custo da mensalidade”. O E13 reforça essa distinção entre acesso e permanência ao falar que o programa “ele dá o acesso obviamente, mas ele não garante a permanência, porque os estudantes com maior vulnerabilidade social, eles têm outras necessidades que não só o pagamento de mensalidade”.

4.1.2.5 Perspectivas futuras

A quinta categoria aborda as perspectivas futuras do Programa Universidade Gratuita. Quando questionados se teriam alguma recomendação para a melhoria do programa, os entrevistados trouxeram percepções e sugestões, destacando tanto os avanços conquistados quanto os desafios ainda apresentados no processo.

O E3 enfatiza a principal dificuldade enfrentada pelos estudantes, sobretudo pela contrapartida compensatória, a qual considera excessiva, ressaltando que “90% dos alunos são

trabalhadores, que precisam conciliar trabalho e estudos”. Ele pondera que, mesmo com o subsídio da mensalidade, “a contrapartida para esse estudante que é trabalhador é realmente muito penoso”, e sugere revisar esses critérios:

[...] é recurso público, tem que existir alguma contrapartida. Não me oponho a isso, eu vejo que deve ter alguma situação de contrapartida, mas, por exemplo, recursos que é destinado a Udesc, que também é público. Os estudantes da Udesc, não são exigidos da mesma contrapartida e o recurso é público da mesma forma. A Udesc não está na nossa região extremo, e oeste de Santa Catarina, o nosso aluno nessas regiões não teriam condições de acesso ao ensino superior pela Udesc e essa é uma política do governo que permite aos nossos estudantes de baixa renda que queiram realmente fazer o ensino superior, permite realmente o acesso e a permanência. E por ser dinheiro público, eu penso que deveria ter o mesmo critério usado na Udesc, não exigir do nosso estudante essa contrapartida que para ele, nós observamos que não é fácil, não é fácil dele estar realizando (E3).

E3 sugere que adotando “os critérios do artigo 170 que nós usamos anteriormente”, com carga horária menor por semestre, seria possível manter a inserção do aluno na comunidade sem sobrecarregá-lo.

Por sua vez, o E5 traz uma visão prática relacionada à efetividade da contrapartida:

[...] que o processo de cumprimento dessas horas, que ele realmente se efetive de uma forma muito produtiva para a sociedade, porque é um recurso bem considerável que é investido e ele precisa dar um retorno mesmo. Coisas que o setor público precisa e que esses egressos formados podem contribuir. Eu acho que isso é bastante importante, então uma observação seria isso, que a fiscalização realmente ela aconteça e que as horas elas se efetivem dentro da área de atuação daquele estudante, como está sendo previsto na lei para que ele tenha efetividade. Tem que ter a contrapartida, mas tem que ser uma contrapartida efetiva. O que eu não concordava anteriormente, quando eles tinham que fazer as horas durante a graduação.

O E9 apresenta preocupações em relação ao cumprimento da contrapartida, argumentando que:

A contrapartida o estado, ele tinha que se responsabilizar, porque a partir do momento que o aluno sai da universidade, a universidade perde o controle sobre esse aluno, né? O aluno, ele tem até 2 anos para realizar contrapartida depois que se forma, e se o aluno, ele sai do estado, por exemplo, se ele recebe uma oportunidade para trabalhar em outro estado, ele vai e ele não tem como realizar contrapartida. Porque só pode ser realizada dentro do estado. Então, esses casos eles são difíceis de gerenciar, precisava talvez uma iniciativa por parte do governo do estado para não sei, em termos de logística, em termos de fiscalização, em termos de acessibilidade para viabilizar essa situação, mas isso fica 100% sob responsabilidade da instituição, que não tem mais vínculo com o estudante.

O E6 destaca uma melhoria que já está sendo realizada pelo governo, relacionada ao calendário do programa: “agora, o aluno já se matricula no programa e ele já tem uma

perspectiva muito clara sobre sua aprovação”. Ele recomenda que o controle e gestão da seleção dos bolsistas sejam centralizados pelo governo, “não deveria estar na universidade”, para evitar sobrecarga excessiva dos setores internos, argumentando que “o controle não deveria ser das universidades comunitárias” e indicando que um órgão governamental deveria assumir essa responsabilidade.

O E12 recomenda para aprimorar o programa, a “padronização dos valores das mensalidades cobradas pelas instituições de ensino participantes”, para tornar o processo mais justo e facilitar o monitoramento e a gestão do programa, visto que atualmente existem grandes variações entre os valores praticados, justificando que as instituições se beneficiam com o programa ao “não enfrentarem inadimplência”. Além disso, destaca a necessidade constante de melhoria da transparência do programa, citando a implementação de um portal de transparência como medida fundamental para fortalecer sua atualização, ainda que limitada por questões de proteção de dados e sigilo do estudante em conformidade com a Lei nº 13.709/2018 (Brasil, 2018) Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)

Complementando essas recomendações operacionais, o E14 identificou três áreas prioritárias que demandam estruturação para o aprimoramento do programa:

O programa precisa de toda uma estruturação para o acompanhamento das contrapartidas que ainda não está feito. O programa precisa de uma instrução normativa que diga bem certinho quais os documentos são comprobatórios para demonstrar a carência econômica. E precisa também de comissões de seleção e de fiscalização nas instituições que tenham treinamento e clareza do que eles precisam fazer.

O E13, apresenta recomendações específicas sobre os critérios de elegibilidade:

Recomendaria de imediato a alteração do critério de renda, estabelecendo um único critério para todos os cursos, sem diferenciação de critério entre cursos. E ainda, recomendaria um teto para a questão do valor de patrimônio porque isso tem sido muito comentado aos olhos da sociedade e denegrindo, inclusive a imagem do programa, no sentido de que pessoas com condições muito favorecidas estão acessando o programa. Mas é justamente por essa falha que não está limitando pessoas desse nível, acessar o universidade gratuita.

O E7 relata que embora o programa ainda esteja em fase de ajustes, é natural que “tenha que deixar rodar” para aperfeiçoar os processos, especialmente os de controle documental e cronograma de inscrições, que, no momento, coincidiram com o período de férias dos alunos, dificultando o contato. Ele está otimista quanto ao desenvolvimento do programa, afirmando

que “vamos chegar em um momento em que o programa vai estar redondinho, estará funcionando a todo vapor”.

Quanto às recomendações para a melhoria do programa, o E1 aponta que há um amadurecimento gradativo: “a cada semestre a gente vai amadurecendo mais, vão surgindo pontos que a gente precisa analisar para uma futura melhoria”. Ele valoriza a mudança da contrapartida no programa, que será realizada pelo aluno após a conclusão do curso definindo-a como “uma excelente mudança que teve”.

O E2 complementa essa visão:

Eu acho uma das melhorias para mim que foi implementada agora é a contrapartida do estudante ser após a formação. Eu acho que isso melhorou o programa com essa alteração da legislação. Uma coisa é você na primeira fase estar realizando serviços, né? E outra coisa é, depois de formado, eu acho que a qualidade é melhor.

O E10 tem uma visão mais positiva sobre o andamento do programa, destacando que “as melhorias estão sendo feitas a todo o semestre e que o governo está entendendo, está ampliando esse processo”, percebendo que o programa “realmente está cumprindo seu papel e está resolvendo aqueles problemas que eles identificaram para implementar esse programa”.

O E4, menciona que “já estamos com mais de 40.000 alunos com acesso às bolsas e até o final da sua implementação no ano que vem, 2026, a ideia é chegarmos em 70.000”. Esse aumento consistente nas matrículas e projeções é apontado por ele como “a melhor medição do sucesso”.

Quanto às perspectivas futuras, o E4 reforça a estabilidade jurídica do programa ao afirmar que:

Bom, para além de 2026 o programa universidade gratuita é um projeto de lei. Significa que ele está posto como lei estadual e independente do governador que lá estiver, terá que seguir, sim, a regulamentação definida pelos nossos deputados, né? E é claro que sempre haverá a gestão do programa no sentido de termos mais e mais recursos porque sempre teremos mais alunos tentando acessá-lo. Então assim, o ideal é que tivéssemos, aportes, a cada revisão do programa, tivéssemos aportes, mas isso são situações que no futuro precisam ser conversados.

As projeções para o aumento do número de beneficiários e do investimento no Programa Universidade Gratuita estão garantidas por meio da lei que o instituiu. O E2 detalha os valores financeiros dispostos no Artigo 11: “no 2º semestre do exercício de 2023, no valor de R\$ 216.989.500,00 para a oferta de até 28.500 vagas; no exercício de 2024, R\$ 663.290.000,00 para até 42.750 vagas; em 2025, R\$ 887.062.500,00 para até 57.000 vagas; e em 2026, R\$

1.138.860.000,00 para até 71.250 vagas”. O E12 fala que a “ideia é de manter um patamar com uma correção anual em função de inflação”.

Sobre melhorias, o E4 fala da importância de “melhorar ainda mais a comunicação com a sociedade, especialmente com o aluno que está tentando acessar ao programa”. Finalizando, o entrevistado faz questão de reflexão sobre o esforço do governo estadual e dos deputados pela criação deste projeto: “parabéns aos governantes, parabéns aos nossos deputados que tiveram a coragem de criar um programa que é, do ponto de vista de Brasil único, único em termos de quantidade, único em termos de abrangência”.

O E14 ofereceu uma perspectiva abrangente sobre o caráter inovador do programa, caracterizando-o como “corajoso” e fundamentado na compreensão de que “o desenvolvimento de uma região, uma pessoa, um estado se dá pela educação”. O entrevistado rebateu críticas sobre o investimento em educação superior em detrimento da educação básica, esclarecendo que o programa “não tira recursos daqueles destinados à educação básica” e destacando seu caráter produtivo, diferenciando-o de gastos públicos que “desperdiçam dinheiro pelos ralos”. Para ele, a exigência de contrapartida dos estudantes beneficiados representa “um programa diferente no Brasil” que demonstra o caráter “público, não estatal” das instituições comunitárias. O entrevistado concluiu com uma perspectiva otimista, prevendo que essas instituições “certamente serão exemplo para o caminho de uma reestruturação da educação brasileira no futuro”.

Por fim, o E2 ressalta que, “apesar dos avanços, o programa ainda precisa de um tempo maior” para que os resultados possam ser plenamente avaliados, permitindo assim identificar outras melhorias possíveis.

4.1.2.6 Considerações analíticas preliminares das categorias iniciais

A análise das cinco categorias iniciais, emergidas dos dados empíricos sobre as percepções dos gestores revela uma série de convergências e divergências significativas entre os entrevistados.

No âmbito da gestão e implementação, observa-se a sólida base legal do Programa Universidade Gratuita, fundamentada na Constituição Estadual (Santa Catarina, 1989) e em legislações específicas. A transição do programa anterior (UNIEDU) trouxe desafios consideráveis, especialmente devido à sua consolidação prévia. Os entrevistados concordam sobre a centralização da gestão na universidade e reconhecem o papel fundamental do Serviço de Apoio ao Estudante (SAE) na organização e fiscalização dos processos.

Entretanto, a comunicação emergiu como um entrave significativo, com falhas evidentes entre os diferentes atores e a necessidade de canais mais eficientes. A ausência inicial de instrumentos normativos claros e a falta de ferramentas tecnológicas adequadas por parte do Estado sobrecarregou a universidade, forçando-a a desenvolver soluções próprias. O curto espaço de tempo para implementação do programa também foi destacado pelos entrevistados, resultando em sobrecarga na conferência de documentos e na orientação dos estudantes.

Embora a comunicação tenha emergido como um entrave significativo para alguns, com falhas evidentes entre os diferentes atores, outras percepções apontam para uma articulação eficiente entre diversas esferas governamentais e institucionais desde o início do programa, destacando o envolvimento múltiplo de diversos atores neste processo de construção e melhoria.

Um ponto amplamente reiterado foi a necessidade rigorosa de comprovar a carência socioeconômica dos beneficiários, configurando-se como um dos maiores desafios para garantir a justiça e transparência do programa. Esta comprovação constitui o cerne da credibilidade e legitimidade da iniciativa, uma vez que o objetivo central do Programa Universidade Gratuita é proporcionar acesso a quem realmente necessita.

Quando a comprovação da vulnerabilidade falha, o programa corre o risco de não cumprir seu propósito principal, beneficiando indevidamente pessoas que não se enquadram no perfil estabelecido. Casos de pessoas com boas condições financeiras acessando o programa comprometem sua imagem perante a sociedade, gerando desconfiança na população.

Embora existam mecanismos como comissões de verificação, fiscalização *in loco* e auditorias por amostragem, o volume de dados e a natureza auto declaratória das informações tornam a fiscalização completa um grande desafio. Alguns entrevistados mencionaram a diferenciação de critérios de renda, especialmente para o curso de medicina (8 salários-mínimos per capita) e questionam, se esse grupo pode ser considerado vulnerável, comprometendo a equidade do programa.

Outro desafio relevante e frequentemente mencionado é a gestão e cumprimento da contrapartida exigida dos estudantes através da prestação de serviços sociais. Uma vez que muitos alunos demonstram resistência ou receio em relação a esse compromisso, criando dificuldades operacionais para as instituições, que precisam estruturar projetos, parcerias e acompanhamento rigoroso, frequentemente diante de alterações legislativas. Para o futuro, há um esforço notável no desenvolvimento de sistemas centralizados e aprimoramento da fiscalização para a gestão dessas contrapartidas, buscando garantir que a retribuição à sociedade

seja efetiva e transparente, com responsabilidades claras para as organizações receptoras dos serviços.

Surge aqui a maior divergência entre os entrevistados, que é a responsabilidade pela fiscalização das horas de contrapartida dos egressos. Enquanto alguns gestores, como E2, defendem que “pela legislação a obrigatoriedade de fiscalizar a contrapartida é da universidade”, outros, como E9, argumentam que a “fiscalização não é obrigação da universidade” para egressos, pois “eles são profissionais que são responsáveis pela realização dos seus serviços”, transferindo essa responsabilidade para a instituição que recebe o estudante. Essa visão é corroborada pelo E14, que destaca que a “certificação do cumprimento das horas será responsabilidade da organização onde o estudante realizar o trabalho”. Essa distinção entre a oferta de locais para a contrapartida (pela universidade) e a fiscalização/certificação direta (pela organização receptora e o sistema estadual) aponta para uma lacuna normativa, ou ao menos interpretativa, que pode criar incertezas e comprometer a efetividade da prestação de serviço social.

Quanto ao impacto do programa, os entrevistados identificam benefícios claros, principalmente no aumento do acesso ao ensino superior para jovens da rede pública de ensino em situação de vulnerabilidade, e um impacto positivo substancial para as instituições comunitárias, que veem um aumento significativo no número de matrículas, fortalecendo sua sustentabilidade e mitigando a evasão causada por questões financeiras.

No eixo de acesso e equidade, a maioria dos gestores acreditam que o programa tem alcançado efetivamente os estudantes mais vulneráveis, incluindo aqueles de escolas públicas, de idades mais avançadas ou os primeiros de suas famílias a ingressar no ensino superior. A capilaridade das universidades comunitárias no Estado também é apontada como um fator importante para democratizar o acesso e permitir a permanência dos estudantes em suas regiões de origem, fomentando o desenvolvimento local.

Contudo, a ampliação do acesso evidencia dificuldades relacionadas à permanência e ao desempenho acadêmico, questões derivadas das fragilidades preexistentes da educação básica, que se tornam mais evidentes com o ingresso de maior número de estudantes. Além disso, os custos indiretos da permanência universitária (moradia, alimentação e transporte) não são cobertos pelo programa, limitando a garantia de continuidade dos estudos.

O programa resultou em aumento substancial no número de matrículas, impulsionando investimentos em infraestrutura e contratação de novos professores, fortalecendo as instituições. No entanto, um ponto negativo reside na inexistência de bolsas de pesquisa, vista

como retrocesso significativo para o fomento à pesquisa e motivação de docentes com perfil acadêmico-científico.

As perspectivas futuras do programa são majoritariamente otimistas. Há reconhecimento da contínua maturação e aprimoramento da iniciativa, com a mudança da contrapartida para após a formação sendo celebrada como melhoria significativa. As projeções de aumento no número de beneficiários e o investimento financeiro crescente, garantidos por lei, conferem estabilidade e longevidade à iniciativa. O programa é inclusive caracterizado como uma iniciativa inovadora e de grande potencial para o desenvolvimento regional e nacional através da educação, especialmente por seu modelo que integra a contrapartida social. No entanto, o tempo de maturação necessário para a efetiva mensuração de resultados sobre a redução de desigualdades é um fator reconhecido, indicando que os impactos mais profundos serão percebidos a longo prazo.

A segurança jurídica constitui um ponto forte, assegurando continuidade independente de mudanças governamentais. Os entrevistados apresentaram sugestões para futuras melhorias: a revisão dos critérios de contrapartida para torná-los menos onerosos, especialmente para estudantes trabalhadores; a centralização da gestão da seleção de bolsistas no governo para aliviar a carga das universidades; a padronização dos valores das mensalidades entre as instituições participantes; e a reavaliação dos critérios de elegibilidade, como o teto de renda para medicina e a inclusão de limites de patrimônio, para assegurar que o programa beneficie quem realmente precisa e mantenha sua credibilidade perante a sociedade.

A menção recorrente de irregularidades pelos gestores indica uma preocupação crescente com a persistência e os reflexos dessas inconsistências no programa. Isso reflete o reconhecimento de que, apesar dos esforços de gestão e mecanismos de fiscalização, existem desafios significativos para garantir transparência e justiça na concessão das bolsas.

Essas irregularidades envolvem principalmente a comprovação incorreta da vulnerabilidade socioeconômica dos beneficiados. Relatórios recentes do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC) apontam suspeitas de fraudes e inconsistências em vários cadastros, incluindo casos em que alunos com elevado patrimônio foram indevidamente beneficiados (TCE, 2025). A preocupação dos gestores indica o entendimento de que o programa precisa evoluir em suas ações de controle, com investimentos em sistemas mais rigorosos de verificação e fiscalização, bem como maior transparência e articulação entre órgãos públicos, instituições acadêmicas e instâncias de controle externo. Essa atenção é necessária para evitar fraudes, garantir que os recursos públicos sejam destinados aos alunos que realmente necessitam e manter a credibilidade do programa.

As entrevistas revelam um programa em pleno desenvolvimento, com impacto social inegável e transformador, especialmente no acesso ao ensino superior para populações anteriormente excluídas. Contudo, os desafios operacionais, as lacunas na fiscalização e os debates sobre equidade indicam a necessidade de ajustes contínuos e monitoramento atento.

A presença do tema das irregularidades nas perspectivas futuras revela uma visão crítica e proativa dos gestores, que reconhecem a necessidade de enfrentamento contínuo desses desafios para o aprimoramento do programa, assegurando equidade e eficiência da política pública de acesso ao ensino superior gratuito em Santa Catarina.

4.1.3 Categorias Intermediárias

A partir da análise e síntese das categorias iniciais, procederam-se ao agrupamento e à consolidação dos temas, resultando na formação das categorias intermediárias, que representam um nível mais elevado de abstração e interpretação dos dados.

O agrupamento das categorias iniciais “Gestão e Implementação” e “Monitoramento” consolidou-se na categoria intermediária “Gestão e Operacionalização do Programa”. Essa unificação reflete a abordagem conjunta dos aspectos práticos e dos processos de gerenciamento do Programa Universidade Gratuita, abrangendo desde sua concepção e estruturação inicial até o acompanhamento contínuo das exigências de contrapartida.

A segunda categoria intermediária, denominada “Influências Educacionais e Sociais”, foi formada pela junção das categorias iniciais “Influências na Qualidade do Ensino” e “Acesso e Equidade”. Tal agrupamento justifica-se por ambas abordarem, em essência, os efeitos multidimensionais do programa, tanto no que concerne à dimensão pedagógica e à qualidade do ensino ofertado, quanto à sua capacidade de promover a democratização e a inclusão no acesso ao ensino superior.

Por fim, a categoria inicial “Perspectivas Futuras” deu origem à terceira e última categoria intermediária: “Sustentabilidade e Desenvolvimento”. Esta categoria mantém-se distinta e isolada das demais, dada sua particularidade em explorar a projeção de continuidade, a evolução esperada e a longevidade do programa.

4.1.3.1 Gestão e operacionalização do programa

Esta categoria intermediária, que engloba as categorias iniciais gestão e implementação e monitoramento, aborda a complexidade inerente à administração e execução do Programa

Universidade Gratuita. A perspectiva dos gestores revela que a iniciativa foi motivada por um tripé de objetivos: “ampliar o acesso de jovens de baixa renda ao ensino superior, promover o desenvolvimento estadual através de uma contrapartida social qualificada, e fortalecer as instituições de ensino comunitárias”, reconhecendo sua relevância histórica para Santa Catarina, conforme detalhado por E14.

O entrevistado E1 destaca a sólida base legal do programa, fundamentada na Constituição Estadual e em legislações específicas. Contudo, o E4 menciona a transição do programa anterior “nós vínhamos de um programa chamado Uniedu, né, que estava funcionando bastante bem, era um programa, já consolidado a nível de estado” para o novo modelo do Universidade Gratuita gerou desafios significativos, exigindo adaptações organizacionais e estratégicas substanciais por parte das universidades e dos órgãos estaduais.

O fator temporal constituiu-se como o elemento desencadeador de uma série de dificuldades operacionais interconectadas. Como destacou o E12, o “curto espaço de tempo de apenas seis meses para implementar um programa dessa envergadura” gerou consequências que se manifestaram em múltiplas dimensões, desde a ausência de instrumentos normativos adequados até a sobrecarga dos sistemas administrativos das instituições.

A instabilidade normativa emergiu como uma característica persistente que afetou profundamente a operacionalização do programa. O E9 sintetiza essa realidade ao observar que “tinha o programa, tinha uma lei, mas não se tinha a resolução para execução do programa”. Esta instabilidade exigiu das instituições uma capacidade constante de adaptação, conforme relatado pelo E5: “você monta toda uma organização para um contexto e de repente esse contexto ele muda”.

Um ponto crítico na gestão e operacionalização foi a ausência inicial de instrumentos normativos detalhados e de ferramentas tecnológicas adequadas por parte do estado. Essa lacuna sobrecarregou a universidade, que precisou desenvolver soluções internas para a conferência documental e a gestão de processos. O E9 ilustra essa dificuldade ao mencionar que “não se tinha certeza do procedimento”, enquanto o E13 relata que “nós não tínhamos sistema fornecido pelo estado”.

A comunicação emergiu como um entrave persistente, como apontou o E3, “o desafio maior é a comunicação, porque teve muitas mudanças desde o início da implantação do programa”. O E12 corrobora essa percepção, afirmando que “ainda percebe falhas evidentes na comunicação entre os diferentes atores envolvidos”, sugerindo a criação de “canais específicos para cada grupo”.

A gestão das contrapartidas revelou-se como um dos aspectos mais complexos da operacionalização. A resistência ou o receio dos alunos em relação a esse compromisso, E10 fala que “o maior desafio está nos alunos entenderem a questão da contrapartida” geram dificuldades para a IES que precisou estruturar projetos, firmar parcerias e realizar um acompanhamento rigoroso. A fiscalização da contrapartida dos egressos é um ponto de divergência entre os gestores: enquanto alguns defendem ser uma obrigação da universidade (E2: “pela legislação a obrigatoriedade de fiscalizar a contrapartida é da universidade”), outros argumentam que o vínculo se encerra com a formatura, transferindo a responsabilidade para outras instâncias (E9: “a fiscalização não é obrigação da universidade, eles são egressos”). Complementando essa visão, o E14 detalhou que “a certificação do cumprimento das horas será responsabilidade da organização onde o estudante realizar o trabalho”.

Para mitigar os desafios no monitoramento das contrapartidas, o governo estadual, em parceria com as instituições e órgãos de controle, está desenvolvendo um sistema eletrônico centralizado, buscando maior transparência e a conformidade das atividades de retribuição social, conforme explicitado por E14.

4.1.3.2 Influências educacionais e sociais

Esta categoria intermediária integra as categorias iniciais influências na qualidade do ensino e acesso e equidade, explorando os efeitos do Programa Universidade Gratuita tanto na dimensão pedagógica quanto na democratização do ensino superior em Santa Catarina.

Alguns gestores afirmam que o programa tem alcançado efetivamente os estudantes mais vulneráveis, com o E12 destacando que “80% do contingente de alunos agraciados é oriundo de escola pública”. Particularmente relevante é a transformação no perfil etário dos beneficiários, com significativa inclusão de estudantes de faixas etárias não tradicionais, o E3 observa que muitos são “primeiros da família fazendo ensino superior” ou pessoas de “faixa etária mais avançada que não teriam acesso sem essa oportunidade”.

Entretanto, a discussão sobre a equidade do acesso também revela nuances e desafios. Embora o programa cubra as mensalidades, o E13 ressalta que o “programa prevê só o pagamento de mensalidades”, e muitos dos estudantes mais vulneráveis enfrentam outras dificuldades financeiras relacionadas a transporte, alimentação e material didático. Isso limita o alcance do programa aos “vulneráveis mais medianos”, ou seja, aqueles que, mesmo com a gratuidade, ainda conseguem arcar com os custos indiretos da vida universitária. A distinção

dos critérios de renda para o curso de medicina (8 salários-mínimos per capita), é questionada por E7, também levanta preocupações sobre a real vulnerabilidade desse grupo e a equidade da política, conforme pontua o E13 “8 salários-mínimos per capita de fato, não vejo como população vulnerável”.

O programa vem contribuindo para redução da evasão estudantil, o E3 afirma que “o principal motivo da evasão, sempre foi financeiro”. O E6 observou que “a evasão foi mínima nesse semestre mais ativo do programa”, enquanto o E9 destaca que estudantes que anteriormente “trabalhavam para pagar a mensalidade agora conseguem redirecionar a renda para outras questões”. Contudo, o aumento do acesso também trouxe desafios pedagógicos específicos, particularmente relacionados às defasagens educacionais de estudantes oriundos de ensino médio de qualidade inadequada. Como pondera o E10, muitos jovens chegam “totalmente despreparados do ensino médio”, exigindo das instituições o desenvolvimento de programas de nivelamento e acolhimento acadêmico.

A ampliação do acesso e a redução da evasão impulsionaram um aumento substancial nas matrículas, o que, por sua vez, esse crescimento tem sido acompanhado por investimentos em infraestrutura e corpo docente. Como observou o E10, o maior número de alunos tem gerado “mais investimento em infraestrutura e mais investimento em qualificação e contratação de professores adequados”, sugerindo que o programa está promovendo um fortalecimento institucional que vai além do simples aumento numérico de estudantes.

Em contrapartida, um aspecto negativo notado por alguns gestores é a ausência de bolsas de pesquisa, que existiam no programa anterior (UNIEDU). Essa lacuna é vista como um retrocesso para o fomento à pesquisa e para a motivação de docentes com perfil acadêmico-científico, para o entrevistado E11 “isso impacta no próprio desânimo deles dentro da instituição”. Em contraste com a percepção de desestímulo à pesquisa, o E14, sugere que “a iniciação científica é uma responsabilidade da instituição” argumentando que “a pesquisa é para estudante que tem vocação e tem qualificação para fazer pesquisa”.

A dimensão territorial emerge como fator importante na redução das desigualdades, permitindo que estudantes permaneçam em suas regiões de origem para cursar o ensino superior. O E5 destaca que o programa oferece acesso “em diferentes pontos do estado”, superando barreiras geográficas que historicamente limitavam o acesso de estudantes de regiões mais distantes dos grandes centros urbanos, contribuindo com o desenvolvimento regional, ao manter as pessoas nos locais que anteriormente migrariam ou não teriam acesso ao ensino superior.

O programa, ao fortalecer as universidades comunitárias capilarizadas pelo Estado, permite que os estudantes catarinenses, especialmente das regiões do interior, permaneçam em suas localidades para cursar o ensino superior, fomentando um ciclo de investimento e retorno regional, na visão de E14, que destaca a fixação de talentos e a prestação de serviços locais.

4.1.3.3 Sustentabilidade e desenvolvimento

A categoria intermediária sustentabilidade e desenvolvimento deriva diretamente da categoria inicial perspectivas futuras, focando na continuidade, evolução e longevidade do Programa Universidade Gratuita. A sustentabilidade do programa fundamenta-se em uma combinação de estabilidade jurídica, crescimento programado e processos contínuos de aperfeiçoamento que garantem sua viabilidade a longo prazo.

A estabilidade legal do programa, destacada pelo E4 como “projeto de lei que independente do governador que lá estiver, terá que seguir a regulamentação definida”, proporciona segurança institucional fundamental para o planejamento estratégico tanto das instituições quanto dos estudantes. Esta garantia legal é complementada por um cronograma de crescimento financeiro estruturado, com valores e metas de atendimento claramente definidos até 2026, quando o programa deve alcançar 71.250 vagas com investimento superior a R\$ 1,2 bilhão.

O processo de amadurecimento institucional do programa é reconhecido pelos gestores como natural e necessário para sua consolidação. O E1 observa que “a cada semestre a gente vai amadurecendo mais”, enquanto o E10 destaca que “as melhorias estão sendo feitas a todo o semestre” e que “o governo está entendendo, está ampliando esse processo”. Esta percepção de evolução contínua sugere que o programa está em um processo de aprendizagem institucional que fortalece sua sustentabilidade através da correção de problemas identificados e do aperfeiçoamento de processos operacionais.

Um dos avanços do programa, segundo o entrevistado E2, é que a contrapartida exigida do estudante ocorrerá após a conclusão do curso. Essa mudança é vista como um alívio para os estudantes que trabalham, além de garantir uma contrapartida mais efetiva e produtiva para a sociedade, pois será realizada por profissionais já formados. Conforme destacou E5, espera-se que “o processo de cumprimento dessas horas realmente se efetive de uma forma muito produtiva para a sociedade”.

No que tange às recomendações para melhoria, surgem diversas sugestões. O E3 faz um apelo pela revisão dos critérios da contrapartida para que se tornem menos onerosos, buscando

um equilíbrio com o que é exigido de estudantes de instituições públicas como a UDESC, que também recebem recursos estaduais. Outra sugestão é a centralização da gestão da seleção dos bolsistas no governo, para desonerar as universidades e padronizar o processo, para o E6 “o controle não deveria ser das universidades comunitárias”. O E14 sugere a necessidade de aprimorar a estruturação do acompanhamento das contrapartidas dos estudantes, consolidar as instruções normativas para comprovação de carência econômica e intensificar o treinamento das comissões de seleção e fiscalização nas instituições.

A padronização dos valores das mensalidades entre as instituições de ensino participantes e a reavaliação dos critérios de elegibilidade, como a renda, renda para o curso de medicina (8 salários-mínimos per capita) e a inclusão de limites de patrimônio são pontos levantados para assegurar maior equidade e credibilidade ao programa. O entrevistado E13 fala que “recomendaria de imediato a alteração do critério de renda, estabelecendo um único critério para todos os cursos”. Essas medidas visam garantir que os recursos públicos beneficiem de fato aqueles que possuem maior vulnerabilidade socioeconômica, combatendo a percepção de que pessoas com condições financeiras elevadas estariam acessando o programa indevidamente.

Por fim, o E4 aponta a “melhoria contínua da comunicação com a sociedade como essencial para aprimorar a percepção pública e o acesso ao programa”. Apesar de ainda estar em fase de ajustes, a expectativa é que o programa atinja seu pleno potencial, consolidando-se como uma política pública transformadora no cenário da educação superior catarinense, conforme o E7 “vamos chegar em um momento em que o programa vai estar redondinho”. Em uma perspectiva de futuro, o E14 fala que o Programa Universidade Gratuita é visto como uma política pública “corajosa e produtiva”, que não apenas democratiza o acesso ao ensino superior, mas também se destaca no cenário nacional pela exigência da contrapartida social.

4.1.3.4 Considerações analíticas preliminares das categorias intermediárias

As análises das três categorias intermediárias, emergidas dos agrupamentos das categorias iniciais revela uma série de convergências e divergências entre os entrevistados. No que diz respeito à gestão e operacionalização, o consenso entre os entrevistados é que a implantação do programa enfrentou desafios desde o início, principalmente em função da rápida transição em um curto espaço de tempo, cerca de seis meses do programa anterior, o UNIEDU, para o Universidade Gratuita. Esse período insuficiente gerou muitas dificuldades, como a ausência de instrumentos normativos claros e a instabilidade das normas, que impactaram

diretamente à execução e sobrecarregaram as instituições responsáveis pela operacionalização. Para enfrentar esses desafios, a universidade precisou inovar, principalmente ao criar um setor centralizado, encarregado de interpretar a legislação e padronizar os procedimentos.

Não obstante, a comunicação entre os atores envolvidos permaneceu um entrave recorrente ao longo da implantação, com várias falhas apontadas, e a sugestão foi a criação de canais específicos para melhorar essa interlocução. Outro aspecto delicado foi a gestão das contrapartidas exigidas dos estudantes, que gerou resistência e dificuldade de compreensão por parte destes. Entre os entrevistados, há divergências claras sobre a responsabilidade pela fiscalização dessas contrapartidas, enquanto alguns defendem que tal obrigação permanece sob a responsabilidade das IES outros argumentam que essa responsabilidade se encerra com a formatura dos estudantes, transferindo-se para as entidades onde os egressos prestarão os serviços. Essa falta de consenso sobre a alocação de responsabilidades na fiscalização pode, a longo prazo, comprometer a efetividade e a credibilidade da contrapartida social, criando lacunas no monitoramento e potencialmente gerando percepções de injustiça.

Já no que tange aos impactos educacionais e sociais do programa, existe uma percepção geral positiva sobre a sua eficácia em ampliar o acesso ao ensino superior, principalmente para estudantes oriundos de escolas públicas e famílias vulneráveis, além de incluir grupos não tradicionais, como pessoas com idade mais avançada e os primeiros da família a ingressar na universidade. Outro efeito bastante comentado é a significativa redução da evasão, que até então estava associada sobretudo a obstáculos financeiros, pois a gratuidade liberou os estudantes desse peso, contribuindo para que possam se dedicar ao curso e redirecionar seus recursos para outras necessidades. A descentralização do ensino superior foi outro aspecto social positivo identificado entre os gestores, permitindo que estudantes permaneçam em suas regiões de origem, mitigando a necessidade de deslocamento e os custos associados e contribuindo para o desenvolvimento regional.

No entanto, apesar dos avanços, o programa cobre basicamente as mensalidades, deixando de fora outras despesas como transporte e alimentação, o que limita o alcance real para os mais vulneráveis. Também se manifestaram dúvidas e críticas a respeito dos critérios usados para definir a vulnerabilidade, principalmente no curso de medicina, em que o limite de renda de 8 salários-mínimos per capita é considerado bastante elevado, o que pode favorecer pessoas com maior condição financeira a acessarem o benefício, comprometendo o princípio da equidade.

Quanto à sustentabilidade e o desenvolvimento do programa, os gestores ressaltam a importância da estabilidade jurídica e da existência de um planejamento financeiro robusto e

previsível, com metas claras até 2026, o que assegura a continuidade e ampliação do programa. Entretanto, não há a efetiva segurança jurídica que pode ser abalada por uma eventual mudança de governo. O amadurecimento institucional foi percebido como um processo natural e contínuo, com constância na realização de melhorias a cada semestre, reforçando a ideia de que o programa está se consolidando e se adaptando conforme as experiências práticas. Uma mudança vista como positiva, pelos gestores institucionais, foi a alteração que prevê o cumprimento da contrapartida após a formação do estudante, o que alivia os estudantes que precisam conciliar trabalho e curso e ainda possibilita uma contrapartida mais produtiva para a sociedade, feita já por profissionais qualificados.

No entanto, há sugestões importantes para aprimorar o programa, como a padronização dos critérios de renda, que deve ser uniformizado para garantir maior justiça na distribuição das vagas, além de uma revisão dos valores das mensalidades para garantir isonomia entre as instituições participantes. Também proposta a centralização do processo de seleção dos bolsistas pelo governo, com o objetivo de aliviar a carga administrativa das universidades comunitárias e promover maior padronização e transparência no processo. Por fim, alguns gestores concordam que a comunicação com a sociedade precisa ser fortalecida para ampliar a visibilidade, melhorar a percepção pública e facilitar o acesso ao programa.

Em suma, o programa é avaliado de forma positiva por ampliar o acesso no ensino superior, e tem demonstrado avanços consistentes na gestão e operacionalização, embora desafie as entidades executoras a se adaptarem constantemente diante da instabilidade normativa e dos desafios administrativos. Ao mesmo tempo, surgem debates legítimos acerca da responsabilidade pela fiscalização das contrapartidas e da adequação dos critérios socioeconômicos que regem o acesso, especialmente em cursos de maior custo são indicativos de que, para que o Programa Universidade Gratuita atinja seu potencial máximo e mantenha a confiança pública, será fundamental um esforço contínuo e colaborativo entre o governo e as IES. Isso implica não apenas em ajustes normativos e operacionais, mas também em um compromisso firme com a transparência e a responsabilidade social, assegurando que os recursos públicos beneficiem de forma justa e eficaz aqueles que mais precisam. O programa está em um caminho de desenvolvimento, mas sua plena consolidação dependerá da capacidade de lidar com essas tensões e de evoluir em direção a um modelo que alie o acesso ampliado à equidade irrefutável e à sustentabilidade percebida por toda a sociedade.

4.1.4 Categorias Finais

As categorias iniciais e intermediárias apresentadas anteriormente fundamentaram a construção das categorias finais. A categoria intermediária “Gestão e Operacionalização do Programa” originou a categoria final “Operacionalização do Programa”, cuja ênfase recai sobre os desafios estruturais, comunicação, monitoramento e fiscalização. A segunda categoria final, “Transformação Educacional e Social”, resultou do agrupamento das categorias “Influências Educacionais e Sociais” e “Sustentabilidade e Desenvolvimento”. Nessa categoria, o foco está na democratização do acesso à educação superior, na qualidade educacional e nas perspectivas de continuidade do Programa Universidade Gratuita.

4.1.4.1 Operacionalização do programa

Esta categoria final aprofunda as dinâmicas relacionadas à concepção, implementação e monitoramento do Programa Universidade Gratuita, evidenciando os desafios intrínsecos à sua gestão e execução. O entrevistado E14, fala que o programa foi concebido com um tripé estratégico de objetivos: democratizar o acesso ao ensino superior para jovens carentes, impulsionar o desenvolvimento estadual através de uma contrapartida social qualificada, e fortalecer a sustentabilidade das instituições comunitárias. Apesar de estar fundamentado em uma base legal robusta (Artigos 170 e 171 da Constituição Estadual), o processo de transição do UNIEDU e a rapidez com que foi implementado, conforme ressaltado pelo entrevistado E12, que destacou o “curto espaço de tempo de apenas seis meses”, geraram uma série de desafios operacionais em múltiplas frentes.

A instabilidade normativa inicial, apontada por E9 “não se tinha certeza do procedimento”, aliada à ausência de ferramentas tecnológicas adequadas fornecidas pelo Estado, mencionada por E13 “nós não tínhamos sistema fornecido pelo Estado”, impuseram uma carga administrativa significativa à IES. Diante desse cenário, a universidade foi obrigada a se adaptar rapidamente, desenvolvendo soluções internas e ações organizacionais específicas, como a criação de setores centralizados e o fortalecimento do Serviço de Apoio ao Estudante (SAE).

Um ponto crítico entre os gestores refere-se à gestão da contrapartida estudantil. O receio dos alunos, somado à necessidade de estruturar projetos e parcerias com entidades externas, configura um desafio constante. Contudo, a maior discordância reside na responsabilidade pela fiscalização dessa contrapartida após a formação do estudante. Enquanto o entrevistado E2 defende que “pela legislação a obrigatoriedade de fiscalizar a contrapartida é da universidade”, E9 contrapõe afirmando que a fiscalização “não é obrigação da universidade”,

uma vez que os egressos deixam de estar sob seu controle, pois “eles são profissionais que são responsáveis pela realização dos seus serviços”. Essa perspectiva é corroborada pelo E14, que esclarece que a “certificação do cumprimento das horas será responsabilidade da organização onde o estudante realizar o trabalho”. Essa polarização evidencia uma lacuna normativa, ou ao menos interpretativa, que pode comprometer a efetividade e o acompanhamento da prestação do serviço social, dado que a saída do aluno do ambiente universitário dificulta a supervisão contínua da instituição formadora.

A comunicação surge como um desafio transversal à operacionalização do programa. Conforme observado por E3, houve necessidade de “alinhamento muito próximo com as diretorias de ensino, com as coordenações de curso”, ao passo que E12 identifica “falhas evidentes na comunicação entre todos esses atores”. Esses atores incluem as IES, os alunos e as entidades responsáveis pela contrapartida, evidenciando que a fluidez da informação é um gargalo persistente. Além disso, a desconfiança inicial da comunidade em relação à “gratuidade” do programa (relatada por E3 e E9) reforça a importância de uma comunicação mais assertiva e transparente para assegurar a adesão e a credibilidade do projeto. O E14 oferece um contraponto, indicando que os processos foram considerados “muito eficientes” no que tange ao amplo envolvimento de diversos atores.

4.1.4.2 Transformação educacional e social

Foi possível identificar entre os gestores que o programa está ampliando o acesso e alcançando estudantes mais vulneráveis, conforme ressaltaram os entrevistados (E5, E6, E7, E10), que destacaram que o programa tem “chegado de fato para aquelas pessoas que mais precisam”. A constatação de que “80% do contingente de alunos agraciados são oriundos de escola pública” (E12), assim como a inclusão de pessoas de “faixa etária um pouco mais avançada” (destacada por E3 e E10) e o fato de muitos serem os “primeiros da família fazendo ensino superior” (E3), sublinham o efeito social do programa. Outro aspecto transformador é a descentralização do ensino superior, que permite aos estudantes permanecerem em suas regiões, o que foi enfatizado por entrevistados como E5 e E10 como um fator importante na promoção do desenvolvimento regional.

Um dos efeitos mais relevantes do programa tem sido a redução da evasão estudantil. Ao eliminar a “barreira financeira” da mensalidade, mencionada por entrevistados como E3, E6, E7, E9 e E1, o programa possibilita que estudantes que também são trabalhadores

“redirecionem a renda para outras questões” (E9), facilitando sua permanência e conclusão dos cursos, condição que antes era apontada por E3 como o “principal motivo da evasão”.

Por outro lado, a discussão sobre a equidade da transformação traz nuances críticas. Alguns gestores expressaram preocupações de que o programa possa beneficiar os “vulneráveis mais medianos”, como sinalizado por E13, e apontaram divergências quanto aos critérios de renda para o curso de medicina, fixados em 8 salários-mínimos per capita, considerados “muito altos” (E7) e incompatíveis com a ideia de “população vulnerável” (E13). Essas questões têm implicações diretas na otimização dos recursos públicos e na percepção de justiça social do programa. Além disso, surgiram relatos de “indícios de irregularidades” e “suspeitas de fraudes” na comprovação da vulnerabilidade, denunciados por entrevistados como E7, E12 e E4, o que compromete a credibilidade e a legitimidade da iniciativa, cuja missão é garantir que o benefício chegue efetivamente a quem mais precisa.

No que se refere à qualidade do ensino, o aumento das matrículas incentivou investimentos em infraestrutura e na ampliação do corpo docente, realidade destacada por E10 e E4, fortalecendo as IES e possibilitando a abertura de novas turmas e cursos. No entanto, o programa também evidenciou um problema preexistente relacionado a defasagem educacional dos alunos oriundos de um ensino médio de baixa qualidade, problema ressaltado por E3 e E10, que tem obrigado as instituições a implementarem programas de nivelamento.

Outro ponto crítico é a ausência de bolsas de pesquisa que antes existiam no UNIEDU, considerada por E7 como um “decréscimo” e por E8 um “gargalo”, cenário que contribui para o “desânimo” dos docentes com perfil de pesquisa, conforme mencionado por E11, e afeta a produção científica das IES. Por outro lado, o E14 defende que: “as instituições, é quem precisam implementar programas de iniciação científica”.

Quanto às perspectivas futuras e à sustentabilidade do programa, as avaliações dos gestores são de otimismo cauteloso. A previsão de estabilidade jurídica, respaldada pelo “projeto de lei” que, segundo E4, “terá que seguir” independentemente do governador, assim como as projeções de crescimento no número de beneficiários e no aporte financeiro (E2, E4), apontam para a longevidade da iniciativa. A mudança na exigência de contrapartida para após a formação é celebrada como uma “excelente melhoria” (E1, E2), que promete uma “contrapartida mais efetiva” (E5). Além disso, recomendações como “revisar os critérios de contrapartida” (E3), “padronizar os valores das mensalidades” (E12) e “reavaliar os critérios de elegibilidade” (E13) demonstram um compromisso constante com o aprimoramento, buscando uma transformação educacional e social mais justa e equitativa.

4.1.4.2 Considerações analíticas preliminares das categorias finais

As considerações analíticas preliminares das categorias finais revelam um cenário marcado por desafios estruturais e gerenciais impostos pela implementação rápida e pela instabilidade normativa inicial. O curto prazo para a transição e a ausência de sistemas tecnológicos adequados obrigou a IES a desenvolver soluções internas, o que demonstra capacidade adaptativa, porém também evidencia fragilidades na infraestrutura de apoio estatal. O entrave da comunicação entre os atores envolvidos destaca um ponto crítico para o aprimoramento do programa, uma vez que a transparência e o alinhamento são fundamentais para gestão e adesão.

A polarização em torno da responsabilidade pela fiscalização da contrapartida estudantil, indica uma lacuna normativa que pode comprometer a continuidade do monitoramento e a legitimidade do programa. Isso sugere a necessidade de clarificação legal e operacional para assegurar que o compromisso social firmado com o estudante seja efetivamente acompanhado. Assim, a operacionalização enfrenta um equilíbrio delicado entre a rapidez necessária à implementação e a qualidade da gestão, apresentando desafios que exigem ajustes estruturais, normativos e estratégicos.

Destaca-se os avanços na democratização do acesso ao ensino superior, a ampliação da inclusão social e a descentralização regional do ensino, reforçando o caráter social do programa. A redução da evasão por meio do alívio financeiro também emerge como um resultado positivo, contribuindo para a permanência e a conclusão dos cursos por parte de estudantes vulneráveis.

Entretanto, as preocupações quanto à equidade evidenciam limitações na definição dos critérios de elegibilidade, que, para alguns gestores, não refletem plenamente a realidade dos mais vulneráveis. A denúncia de irregularidades na comprovação da vulnerabilidade e o impacto na percepção social do programa apontam para a necessidade de mecanismos mais rigorosos e transparentes de controle e seleção.

Ainda, a qualidade do ensino superior se mostra permeada por desafios, especialmente devido à defasagem educacional dos ingressantes e à redução das bolsas de pesquisa, o que afeta a produção científica e o engajamento docente. Esses pontos indicam que a transformação social e educacional promovida pelo programa depende também do fortalecimento da base acadêmica e da valorização da pesquisa.

A sustentabilidade da transformação está garantida por mecanismos legais e financeiros, com crescimento programado até 2026 e perspectivas de correção inflacionária. O reconhecimento do caráter pioneiro do programa, confere-lhe uma dimensão de inovação em

políticas públicas que pode influenciar modelos similares em outros contextos. A perspectiva de impacto social de longo prazo, incluindo o retorno das contrapartidas para as comunidades, sugere que a transformação promovida pelo programa tem potencial para gerar benefícios sociais que se estendem muito além dos beneficiários diretos, configurando-se como uma política pública de desenvolvimento social sustentável.

5 APROFUNDANDO A ANÁLISE

Este capítulo tem como objetivo principal aprofundar a análise dos achados apresentados no Capítulo 4 “Resultados da Pesquisa do Programa Universidade Gratuita” por meio de um diálogo crítico e reflexivo com o referencial teórico estabelecido no Capítulo 2 “Fundamentação Teórica”. A análise busca não apenas validar as percepções dos gestores acerca dos desafios de implementação do Programa Universidade Gratuita em Santa Catarina, mas também contextualizá-las no arcabouço conceitual das políticas públicas, da educação superior e da atuação das instituições comunitárias de ensino.

5.1 OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA: DESAFIOS ESTRUTURAIS E DE GESTÃO

O Programa Universidade Gratuita substituiu o já estabelecido UNIEDU. Conforme o E4, “era um programa, né já consolidado a nível de estado houve um processo de transição, aí, que gerou uma certa dificuldade porque o anterior já estava consolidado”. Essa consolidação, conforme o ciclo da política pública (Souza, 2006), demonstra que o UNIEDU já tinha passado pelas etapas de formulação, implementação e avaliação, alcançando estabilidade e aceitação entre os atores envolvidos. A transição para um novo programa, motivada pelo desejo do governador de ampliar recursos e atender a um número maior de pessoas, evidencia a intencionalidade política que perpassa a definição e implementação de políticas públicas, na busca pelo aprimoramento e extensão do atendimento, conforme aborda Schmidt (2016) ao afirmar que o estado democrático tem a função de articular e coordenar as políticas públicas, buscando equilibrar interesses particulares e o bem comum.

No caso do Universidade Gratuita, a urgência em sua implantação, destacada por E12 como tendo ocorrido em “curto espaço de tempo de apenas seis meses”, contrasta com a idealização de um ciclo deliberativo de políticas públicas, conforme proposto por Souza (2006). Essa celeridade, embora motivada pela intenção de rápida expansão do acesso, gerou uma instabilidade normativa inicial, como descrito por E9, onde “não se tinha certeza do procedimento”.

A ausência inicial de instrumentos normativos claros e de ferramentas tecnológicas adequadas por parte do Estado impôs uma sobrecarga administrativa à IES. Isso ecoa a discussão de Schmidt (2016) e Wu *et al.*, (2014) sobre o papel central do estado na articulação e coordenação das políticas públicas. No entanto, a realidade observada é que a IES, precisou

desenvolver soluções internas e ações organizacionais específicas, como a criação de setores centralizados e o fortalecimento do Serviço de Apoio ao Estudante (SAE). Conforme mencionado pelo E13: “nós não tínhamos sistema fornecido pelo Estado”. Isso destaca uma ausência entre a iniciativa centralizada do Estado e a capacidade de suporte infraestrutural e tecnológico necessário para a capilaridade da política que estava sendo implementada.

A comunicação emerge como um desafio transversal. O E12 identifica “falhas evidentes na comunicação entre todos esses atores”, essa visão contrasta com a visão do E14, que considerou a articulação e comunicação “muito eficientes” devido ao amplo envolvimento desde o início. Essa divergência destaca a complexidade da gestão de múltiplos *stakeholders* em políticas públicas. A efetividade da comunicação é necessária para a aceitação e o sucesso da política (Capella, 2018). Essa fragilidade de comunicação, em um programa que envolve governo, IES, alunos e entidades parceiras, é um problema que pode comprometer a efetividade da política. A desconfiança inicial da comunidade quanto à gratuidade do programa, relatada pelos entrevistados E3 e E9 (E3: “O desafio tão grande quanto à comunicação eram as pessoas acreditarem que, de fato teria recurso para gratuidade. Elas não acreditavam que era de graça, mas é mesmo de graça?”; E9: “os alunos, eles não acreditavam ainda que existia a possibilidade de realmente cursar um curso superior de forma gratuita”) sugere uma falha na dimensão simbólica da política pública (Secchi, 2014), que precisa de uma comunicação mais assertiva para construir legitimidade e adesão.

Um dos pontos mais sensíveis e debatidos na operacionalização é a gestão e fiscalização da contrapartida estudantil. A Lei Complementar nº 866, de 15 de janeiro de 2025 (Santa Catarina, 2025), alterou a obrigação da contrapartida para após a conclusão do curso, uma mudança que foi celebrada pelos gestores (E1, E2, E5). No entanto, o desafio de engajar e monitorar os egressos na

prestação de serviços sociais permanece.

A discordância sobre a responsabilidade da fiscalização entre os gestores (E2 defendendo que “pela legislação a obrigatoriedade de fiscalizar a contrapartida é da universidade”, E9 contestando “a fiscalização não é obrigação da universidade [...] quem vai fiscalizar a contrapartida deles é o responsável na instituição onde ele está fazendo a contrapartida” e E14 corroborando a “certificação do cumprimento das horas será responsabilidade da organização onde o estudante realizar o trabalho”) aponta para uma lacuna normativa, ou ao menos interpretativa, que gera incerteza e pode comprometer a efetividade do retorno social. Este aspecto é central, pois, como defendem Estevão e Ferreira (2018), políticas públicas são instrumentos para efetivar os direitos do cidadão, e a contrapartida visa garantir

um equilíbrio no uso do recurso público. A ausência de clareza ou a fragmentação da responsabilidade de fiscalização pode minar a legitimidade do programa a longo prazo e a percepção de que o recurso público está sendo adequadamente aplicado.

A dificuldade de acompanhar egressos que podem, por exemplo, sair do Estado (E9), revela uma dificuldade inerente à fiscalização de longo prazo de uma política pública que se estende para além do vínculo acadêmico imediato. A iniciativa, mencionada por E14, de desenvolver um “sistema eletrônico centralizado” para o monitoramento das contrapartidas e a colaboração com órgãos de controle como a Controladoria Geral do Estado, demonstra um reconhecimento da necessidade de maior rigor e transparência para assegurar a conformidade e a *accountability* futura.

5.2 A INFLUÊNCIA EDUCACIONAL E SOCIAL: ENTRE A INCLUSÃO E OS DESAFIOS DA EQUIDADE

O Programa Universidade Gratuita se alinha com a visão da educação como um direito social e uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento humano e a transformação social (Delors *et al.*, 2010). A capacidade do programa em “alcançar estudantes mais vulneráveis”, incluindo “80% oriundos de escola pública”, “primeiros da família a fazerem ensino superior” e “pessoas de faixa etária mais avançada” (E3, E10, E12), valida o programa como um mecanismo eficaz na redução de desigualdades socioeconômicas no acesso ao ensino superior, em consonância com as discussões de Jerrim e Macmillan (2015) e Velásquez *et al.*, (2024).

A atuação das instituições comunitárias, com sua capilaridade e inserção regional, mostrou-se determinante para o sucesso do programa na democratização do acesso. Essa democratização do acesso, que antes era concentrada em poucas localidades (Gumbowaky, 2014), se estende para diferentes pontos do Estado (E5: “você dá acesso em diferentes pontos do estado”), contribuindo para o “desenvolvimento regional” (E10) e fixando o jovem em sua região, conforme a análise de Hermany e Juruena (2016) sobre o papel das universidades comunitárias. A inclusão de estudantes de faixas etárias não tradicionais e a descentralização da oferta de cursos também reforçam o papel social das universidades comunitárias na regionalização e no desenvolvimento local, como destacado por Vannucchi (2004).

A redução da evasão estudantil é vista como um efeito positivo. A eliminação da barreira financeira, onde historicamente era o “principal motivo da evasão” (E3), permite que os estudantes “consigam sobreviver e redirecionar a renda para outras questões” (E9), facilitando a permanência e conclusão dos cursos. Entretanto, a análise da equidade não é isenta de nuances

críticas. A observação de que o programa cobre apenas mensalidades, deixando de fora outras despesas como transporte e alimentação (E13: “essas pessoas têm dificuldades que não é só o pagamento de mensalidade que o programa prevê só o pagamento de mensalidades”), limita o alcance real. Este achado vai ao encontro das discussões de Zago (2006) e Martín e Díaz (2024), que defendem que o acesso, por si só, não garante a permanência e o sucesso acadêmico, sendo necessárias políticas que contemplem as múltiplas dimensões da vida estudantil, com suporte financeiro contínuo. Esta lacuna é um ponto de atenção, pois as dificuldades financeiras indiretas podem continuar a ser um obstáculo para os estudantes em situação de maior vulnerabilidade, conforme apontado por Velásquez *et al.*, (2024).

A equidade do programa não é percebida como absoluta. A preocupação com o acesso de “vulneráveis mais medianos” (E13) e o questionamento sobre o limite de renda para o curso de medicina (8 salários-mínimos per capita) uma vez que não se enquadra na concepção de população verdadeiramente vulnerável para alguns gestores (E7, E13), considerado “muito alto”, levantam debates sobre a otimização dos recursos públicos e a justiça social. Embora a política pública deva responder a um problema público (Secchi, 2014), a inclusão de segmentos menos vulneráveis pode desviar o foco da parcela da população que mais necessita do benefício. Isso ressalta um desafio contínuo para as políticas públicas de educação: equilibrar a ampliação do acesso com a garantia de que os recursos cheguem prioritariamente a quem mais necessita, evitando o percebido como uma mera questão de acesso e abordando os fatores socioculturais e econômicos subjacentes que perpetuam as disparidades (Molla, 2014).

Além disso, a identificação de “indícios de irregularidades” e “suspeitas de fraudes” na comprovação da vulnerabilidade, mencionada por E7, E12 e E4, é um alerta. A credibilidade de uma política pública (Secchi, 2014) depende da transparência e da capacidade de combater desvios. Essas irregularidades não apenas minam o propósito transformador do programa, mas podem inverter sua lógica, perpetuando desigualdades que se propunha a combater e podem erodir a confiança social

Em relação à qualidade do ensino, os gestores apontaram algumas influências do Programa Universidade Gratuita, como o aumento substancial das matrículas (E11: “maior turma da história, cerca de 50% acima da média habitual”) que impulsionou investimentos em infraestrutura e a contratação de novos docentes (E10: “mais investimento em infraestrutura e mais investimento em qualificação e contratação de professores adequados”; E4: “as nossas estruturas chegam a estar com um grande número de alunos”), fortalecendo as IES comunitárias e mitigando um processo de ociosidade de salas e evasão por dificuldades financeiras (E4).

O aumento de matrículas e o consequente “investimento em infraestrutura e na ampliação do corpo docente” (E10, E4) representam aspectos positivos para o fortalecimento institucional. Entretanto, esse crescimento evidencia um desafio estrutural mais amplo relacionado à equidade educacional. Como observa Roemer (1998), a equidade de acesso ao ensino superior somente se materializa quando todos os candidatos dispõem de condições equivalentes para competir, o que pressupõe a oferta de ensino básico e médio com qualidade uniforme. Contudo, os relatos dos entrevistados revelam justamente o oposto: uma “defasagem educacional” significativa dos estudantes egressos do ensino médio, com “dificuldade que muitos alunos têm [...] vem da educação básica” (E3) e “muitos jovens que vêm totalmente despreparados do ensino médio” (E10).

Essa problemática se torna ainda mais relevante quando se considera que, conforme o E12, “80% do contingente de alunos agraciados com o Programa Universidade Gratuita, são oriundos de escola pública”. Essa realidade corrobora os achados de Felicetti e Morosini (2009), que questionam se a simples equidade de ingresso é suficiente para superar as lacunas de conhecimento, uma vez que discentes advindos do ensino público parecem apresentar menor conhecimento que os demais. Consequentemente, as IES se veem obrigadas a implementar programas de nivelamento (E4), um desafio que tem se acentuado e que evidencia como a equidade no ensino superior deve estender-se além do acesso, abrangendo também a permanência com qualidade.

Um ponto de crítica e “ruptura” (E11) é a ausência de bolsas de pesquisa que existiam no programa anterior (UNIEDU). A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é um pilar da educação superior (Magalhães, 2006; Brasil, 1996) e um diferencial das universidades. A perda desse fomento à pesquisa é vista como um “decréscimo” (E7), um “gargalo” (E8) e causa de “desânimo para docentes com perfil acadêmico-científico” (E11). Essa crítica reflete a preocupação com a vitalidade acadêmica e a capacidade de inovação das instituições, pois se considerados apenas em relações duais, a articulação entre o ensino e a extensão aponta para uma formação que se preocupa com os problemas da sociedade contemporânea, mas carece da pesquisa, responsável pela produção do conhecimento científico (Moita; Andrade, 2009).

Embora o E14 tenha defendido a retirada da iniciação científica do programa como uma correção de um modelo inadequado e compensado por investimentos estaduais em bolsas de pesquisa para mestrado e doutorado através da FAPESC e atribuindo a responsabilidade da iniciação científica para as IES, essa divergência aponta para uma discussão sobre a priorização dos pilares universitários e o financiamento da ciência dentro de políticas de assistência estudantil. A questão central reside em saber se a substituição de um fomento direto à pesquisa

por outras fontes e pela responsabilidade exclusiva das IES é suficiente para manter um ecossistema de pesquisa, especialmente em IES comunitárias que podem não ter a mesma capacidade de captação de recursos como instituições federais ou estaduais. Ignorar o fomento à pesquisa no âmbito de um programa de gratuidade de mensalidades pode, indiretamente, desvalorizar a dimensão da produção de conhecimento na formação acadêmica e comprometer a atratividade dessas instituições para docentes com vocação para a pesquisa.

Do ponto de vista dos estudantes, a iniciação científica frequentemente representa o primeiro contato com a pesquisa durante a graduação, constituindo uma experiência formativa necessária que influencia trajetórias acadêmicas e profissionais futuras. A ausência desse fomento pode resultar em um impacto de longo prazo na qualidade e no perfil da educação superior oferecida, limitando não apenas o desenvolvimento de competências investigativas dos discentes, mas também comprometendo a formação de uma nova geração de pesquisadores.

As perspectivas futuras do Programa Universidade Gratuita são marcadas por um “otimismo cauteloso”, balizado pela “estabilidade jurídica e por um planejamento financeiro robusto” (E4, E2). O fato de o programa ser um “projeto de lei que terá que seguir independentemente do governador” (E4) representa um avanço no desenho institucional da política, atendendo à necessidade apontada por Delors *et al.*, (2010), que destacam a importância de superar as políticas educacionais de curto prazo e as reformas em cascata, que frequentemente são questionadas a cada mudança de governo. Essa abordagem também vai ao encontro das recomendações de Dias e Pinto (2019) sobre a necessidade de manter a consistência dessas políticas públicas, garantindo que elas transcendam as mudanças de administração e permaneçam efetivas ao longo de diferentes mandatos governamentais. Entretanto, não há a efetiva segurança jurídica que pode ser abalada por uma eventual mudança de governo, o que representa um desafio para a sustentabilidade do programa a longo prazo.

O “amadurecimento institucional” e a “evolução contínua” do programa, com “melhorias sendo feitas a todo o semestre” (E1, E10), refletem a natureza dinâmica do ciclo de políticas públicas (Souza, 2006) e a importância da aprendizagem organizacional na fase de implementação (Zabala *et al.*, 2021). A adaptação e correção de rumos, como a mudança da contrapartida para o período pós-formação, são elementos-chave para a sustentabilidade e aprimoramento da política. Essa alteração, vista como “excelente melhoria, otimiza o retorno social” (E5), ao permitir que a prestação de serviço seja realizada por profissionais já qualificados, potencialmente mais alinhados com as demandas da sociedade.

As recomendações dos gestores para a melhoria do programa são importantes para a sua consolidação. A padronização dos critérios de renda e a inclusão de limites de patrimônio (E13)

visam aprimorar a equidade do acesso (Dias Sobrinho, 2013) e fortalecer a credibilidade do programa perante a sociedade, combatendo a percepção de que pessoas com maior poder aquisitivo estariam sendo beneficiadas indevidamente.

Além disso, uma sugestão relevante trazida pelo E12 é a “padronização dos valores das mensalidades cobradas pelas instituições de ensino participantes”, com o objetivo de tornar o processo mais justo e facilitar o monitoramento e a gestão do programa. Essa proposição ganha relevância ao se considerar que o recurso empregado é de natureza pública, advindo diretamente dos cofres estaduais. Atualmente, existe uma notável variação nos valores de mensalidade entre as diversas IES participantes. Essa disparidade levanta questionamentos do ponto de vista da gestão de recursos públicos, que demandaria uma maior uniformidade no custo por vaga subsidiada, para que o investimento estatal seja maximizado e percebido como equitativo por todos.

A necessidade de “melhoria contínua da comunicação com a sociedade” (E4) para a aceitação e o engajamento com o programa. Uma comunicação eficaz pode não apenas atrair mais beneficiários que de fato precisam, mas também garantir a transparência na aplicação dos recursos públicos e na fiscalização das contrapartidas, o que é essencial para a legitimidade da política.

O Programa Universidade Gratuita, embora ainda em fase de ajuste e aprendizado, demonstra um potencial transformador. Ele representa um esforço ambicioso para democratizar o acesso ao ensino superior em Santa Catarina, fortalecendo as instituições comunitárias e contribuindo para o desenvolvimento regional. Os desafios de operacionalização, as questões de equidade e os desafios de monitoramento da contrapartida demandam atenção contínua e colaboração entre o governo, as IES e a sociedade.

6 CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo geral mapear os desafios de implementação do Programa Universidade Gratuita, a partir da percepção de gestores da Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), da Secretaria de Estado da Educação (SED) e da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Para consecução desse objetivo foi necessário conhecer a política pública do Programa Universidade Gratuita instituído pela Lei Complementar nº 831 de 31 de julho de 2023, e posteriormente alterado pela Lei Complementar nº 866 de 15 de janeiro de 2025, com base nos Artigos 170 e 171 da Constituição Estadual, que estabelecem a obrigação do Estado em prestar assistência financeira aos estudantes no ensino superior.

Na percepção dos gestores da Unoesc sobre os efeitos do Programa Universidade Gratuita na instituição, foi constatado um substancial aumento no número de alunos, o que, por sua vez, impulsionou investimentos diretos em infraestrutura e na contratação de corpo docente, além de viabilizar a abertura de novas turmas e cursos. Essa expansão de acesso foi identificada como fundamental para a democratização do ensino superior, alcançando de modo relevante estudantes de escolas públicas, indivíduos de faixas etárias mais avançadas e, notavelmente, muitos que são os primeiros em suas famílias a ingressar na educação superior.

Contudo, essa visão predominantemente positiva é contrastada por uma lacuna crítica que consiste na ausência de bolsas de iniciação científica. A descontinuidade das bolsas de pesquisa, anteriormente oferecidas pelo programa UNIEDU, representa um retrocesso na percepção de alguns gestores. Esta ruptura compromete diretamente o tripé universitário ensino-pesquisa-extensão, gerando ‘desânimo’ entre docentes e ‘gargalo’ no desenvolvimento científico institucional. Embora se argumente que a iniciação científica deveria ser responsabilidade primária das IES, a retirada do apoio estatal fragiliza o ecossistema de pesquisa, prejudicando tanto o engajamento docente quanto a formação de novos pesquisadores. O impacto transcende o ambiente acadêmico, sem fomento à pesquisa, compromete-se a capacidade de inovação e desenvolvimento regional, elementos essenciais para o progresso socioeconômico catarinense. Esta lacuna pode gerar consequências duradouras para a produção científica estadual.

Quanto as ações adotadas pela ACAFE para superar os desafios na implementação do programa, as instituições comunitárias filiadas adotaram abordagens focadas na garantia da equidade e na sustentabilidade operacional. A principal delas centrou-se na rigorosa verificação da autodeclaração de carência dos alunos, reconhecida por um gestor como o “maior gargalo”

para garantir a justiça na alocação dos recursos. Neste sentido, foi estabelecida uma comissão permanente interna nas IES, encarregada de realizar uma checagem intensa da documentação, assegurando que os benefícios fossem destinados aos estudantes mais carentes.

No âmbito pedagógico, as instituições desenvolveram programas de formação de professores e iniciativas de nivelamento para apoiar alunos que chegam com defasagem da educação básica, visando à sua melhor adaptação e sucesso acadêmico. Essa postura estratégica não apenas buscou a conformidade e a equidade, mas também se alinhou ao impacto financeiro positivo do programa. Conforme relatado por um gestor “as nossas estruturas chegam, a estar com um grande número de alunos, havia um processo de evasão muito grande por falta de recursos”, o que se reverteu em aumento no número de alunos bolsistas, fortalecendo a sustentabilidade das IES. A percepção da comunidade e a procura dos estudantes pelo programa, juntamente com a taxa crescente de matrículas, são consideradas indicadores positivos que atestam a avaliação favorável da efetividade das ações adotadas.

Em relação à Secretaria de Estado da Educação (SED), a percepção é de que a implementação do Programa Universidade Gratuita reflete a concretização de uma política pública estratégica, visando primordialmente ampliar o acesso ao ensino superior para estudantes de baixa renda, em especial aqueles oriundos de escolas públicas. Entretanto, também busca promover o desenvolvimento regional através da descentralização do ensino e fortalecer a rede de instituições comunitárias, reconhecidas por seu papel no desenvolvimento do Estado.

A Secretaria tem se dedicado a aprimorar os mecanismos de fiscalização e transparência, buscando garantir que os recursos cheguem aos estudantes que realmente necessitam. Iniciativas como o desenvolvimento de um sistema eletrônico centralizado para o acompanhamento das contrapartidas e a criação de uma comissão integrada por diversos órgãos de controle demonstram o compromisso com a integridade do programa e com a prestação de contas à sociedade. No entanto, a Secretaria reconhece que a rapidez da implementação gerou desafios operacionais, como a necessidade de aprimorar a comunicação entre os múltiplos atores. Para o futuro, projeta a sustentabilidade do programa através de seu arcabouço legal e aporte financeiro crescente, buscando o aperfeiçoamento contínuo por meio de sugestão como a padronização dos valores das mensalidades cobrados pelas IES reafirmando seu compromisso com a transparência e a responsabilidade social da iniciativa.

Os resultados da pesquisa permitiram aprofundar a compreensão de que, apesar dos inegáveis avanços e dos efeitos sociais positivos do Programa Universidade Gratuita, a iniciativa ainda enfrenta fragilidades, em especial no que tange ao alcance das classes sociais

realmente mais vulneráveis. Embora a gratuidade das mensalidades represente um alívio substancial, os custos indiretos como transporte, alimentação e moradia, permanecem como barreiras para a permanência e conclusão dos estudos para essa parcela da população. Evidencia-se, assim, que mesmo com a gratuidade da mensalidade, a universidade ainda é cara para muitos. O programa, ao focar na isenção das mensalidades, resolve uma parte do problema, mas não a totalidade dos obstáculos financeiros enfrentados pelos estudantes mais vulneráveis.

Há também uma preocupação evidente com os critérios de elegibilidade para o curso de medicina, onde o limite de renda per capita de oito salários-mínimos é questionado por alguns gestores, levantando o debate sobre a equidade e o direcionamento efetivo dos recursos para os que mais precisam, considerando que esse patamar pode contemplar indivíduos que não se enquadram na vulnerabilidade social esperada para o benefício. A inclusão de um patamar de renda que pode contemplar indivíduos com renda maior, em contraste com o limite de quatro salários-mínimos per capita para os demais cursos, pode comprometer a percepção de justiça social e a legitimidade do programa perante a opinião pública e os próprios beneficiários. Essa disparidade sugere uma necessidade de reavaliação contínua dos critérios para assegurar que os recursos sejam alocados de forma mais precisa e equitativa, atingindo o público-alvo prioritário.

A fiscalização para evitar fraudes e garantir que o benefício chegue às pessoas que realmente precisam é um desafio constante. Os relatos dos gestores de “indícios de irregularidades” e “suspeitas de fraudes” na comprovação da vulnerabilidade, bem como os apontamentos de órgãos de controle como o Tribunal de Contas, demandam atenção. Para que o programa cumpra seu propósito social e mantenha sua credibilidade, é necessário que os mecanismos de verificação, auditoria por amostragem e cruzamento de dados com outras bases governamentais sejam cada vez mais eficientes. A responsabilidade na triagem inicial, que recai sobre as IES, necessita de um suporte ainda maior do Estado para que haja um controle sistêmico mais eficaz e que a lisura do processo seja assegurada, garantindo que o programa beneficie apenas quem de fato se enquadra nos critérios de vulnerabilidade.

A pesquisadora pôde perceber divergências e fragilidades na gestão das contrapartidas estudantis, o que representa uma lacuna normativa e operacional que precisa ser endereçada. A discordância entre os gestores sobre quem de fato irá fiscalizar os egressos aponta para a necessidade de criar mecanismos eficientes e claros para monitorar esses egressos no cumprimento das horas. Isso é essencial para que o programa não apenas conceda o benefício, mas também cumpra com o propósito de retorno social esperado, garantindo que o investimento público se traduza em serviços efetivos para a população catarinense. Garantir a sustentabilidade e a conformidade do programa é necessária para sua continuidade e

legitimidade a longo prazo, exigindo um esforço colaborativo contínuo entre os atores envolvidos para otimizar os processos e as normas.

Percebe-se também o desafio em relação à comunicação com a população catarinense. A desconfiança inicial da comunidade em relação à gratuidade do programa evidencia a importância de uma comunicação mais assertiva, transparente e didática. É importante que o governo e as instituições invistam em campanhas informativas claras, que não apenas divulguem o programa, mas que também expliquem seus critérios, seu funcionamento e os benefícios diretos para a sociedade, para que a população compreenda a seriedade da iniciativa e confie na sua efetividade. Uma comunicação eficaz pode mitigar desinformações, construir confiança e fomentar a adesão de quem realmente precisa.

Assim, conclui-se que o Programa Universidade Gratuita representa um avanço relevante na política educacional catarinense, mas sua efetividade depende de uma implementação que combine solidez regulatória, sustentabilidade financeira e estratégias de inclusão que cheguem a quem mais precisa. Fortalecer a governança, integrar bases de dados, instituir indicadores de permanência e investir em ações complementares, entre elas a iniciação científica são passos indispensáveis para que o direito assegurado em lei se converta, de fato, em oportunidade educacional plena para os estudantes catarinenses.

Mister se faz observar que a pesquisa realizada permitiu identificar desafios e consequências ou efeitos relevantes à implementação do Programa Universidade Gratuita, que merecem ser registrados a título de orientações factíveis ou contribuições à melhoria do processo, o qual a pesquisadora se permite incluir de forma sintética, conforme disposto no Apêndice D.

Registra-se que, após a conclusão desta pesquisa, o Programa Universidade Gratuita foi alterado pela Lei Complementar nº 882, de 9 de outubro de 2025 (Santa Catarina, 2025). Não obstante, as alterações formuladas na lei não invalidam os resultados e conclusões aqui apresentados, uma vez que os desafios identificados na implementação do programa refletem a realidade vivenciada pelos gestores no contexto normativo vigente à época do estudo.

6.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

A presente pesquisa, embora abrangente em sua análise da percepção dos gestores, apresenta limitações inerentes que devem ser consideradas na interpretação dos resultados. A principal limitação decorre da natureza recente do Programa Universidade Gratuita, cuja

implementação ainda se encontrava em estágio inicial no momento da conclusão desta pesquisa. Essa característica temporal impede uma avaliação precisa dos impactos de longo prazo, particularmente no que concerne à redução efetiva das desigualdades socioeconômicas, à inserção dos egressos no mercado de trabalho e ao desenvolvimento regional.

A abrangência da amostra, que, embora estratégica, pode não representar a totalidade das nuances percebidas por todos os envolvidos no programa e a dependência de autorrelatos, que, embora enriquecedores para a compreensão das percepções, podem estar sujeitos a vieses. Consequentemente, as evidências apresentadas são predominantemente preliminares, fundamentadas em percepções iniciais e indicadores de curto prazo.

Embora tenham sido envolvidos todos os participantes de pesquisa originalmente previstos para a realização da dissertação, cabe ressaltar a indisponibilidade de um dos dirigentes da IES para participar da pesquisa, o que levou a pesquisadora a incrementar o número de sujeitos inicialmente previsto.

Para estudos futuros, sugere-se:

1. Estudo Abrangente com Todas as IES Participantes do Programa: Realizar pesquisa que contemple todas as instituições de ensino superior beneficiárias do Programa Universidade Gratuita, expandindo além da Unoesc para incluir as demais instituições da ACAFE e outras participantes.
2. Avaliação de Impacto Longitudinal: Realizar estudos de acompanhamento a longo prazo para mensurar os impactos reais do programa na mobilidade social, na empregabilidade dos egressos e no desenvolvimento socioeconômico das regiões onde as instituições estão inseridas.
3. Análise da Efetividade da Contrapartida: Investigar a efetividade da prestação de serviços pelos egressos, analisando a qualidade dos serviços prestados, a satisfação das entidades receptoras e a real contribuição para a coletividade catarinense, com foco na eficácia dos mecanismos de monitoramento.
4. Pesquisa sobre o Impacto da Ausência de Bolsas de Pesquisa: Aprofundar a investigação sobre as consequências da ausência de bolsas de iniciação científica para o engajamento docente na pesquisa, a produção científica das instituições e a formação de novos pesquisadores.
5. Percepção dos Estudantes Beneficiários: Realizar pesquisas com os estudantes beneficiários do programa para captar suas percepções sobre os efeitos do Programa Universidade Gratuita em suas vidas acadêmicas e pessoais, identificando pontos de

melhoria e desafios ainda enfrentados, especialmente em relação aos custos indiretos da permanência universitária.

6. Análise da Eficácia dos Mecanismos de Fiscalização: Investigar a efetividade dos mecanismos implementados para combater fraudes e garantir a correta aplicação dos recursos, incluindo a percepção dos órgãos de controle e a taxa de sucesso na identificação e correção de irregularidades.

6.2 RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTO DO PROGRAMA UNIVERSIDADE GRATUITA

1. Revisão e Adequação dos Critérios de Elegibilidade: Recomenda-se uma análise mais aprofundada dos critérios de renda, especialmente para cursos de medicina, a fim de garantir que o benefício seja direcionado de forma mais equitativa aos estudantes em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, preservando a credibilidade do programa. A inclusão de um teto para patrimônio também poderia ser considerada, para evitar o acesso de “vulneráveis medianos” que distorcem o objetivo do programa.
2. Expansão da Assistência Estudantil Abrangente: Além da gratuidade das mensalidades, é importante que o programa, ou políticas complementares, ofereçam suporte para custos indiretos como transporte, alimentação e material didático. Isso é necessário para garantir a permanência e o sucesso acadêmico dos estudantes mais vulneráveis, impedindo que barreiras financeiras não relacionadas à mensalidade resultem em evasão e dificultem o alcance das classes verdadeiramente carentes.
3. Restabelecimento do Fomento à Pesquisa: A reintegração de bolsas de pesquisa no escopo do programa, ou a criação de mecanismos alternativos de fomento governamental à iniciação científica nas IES comunitárias, para manter a vitalidade acadêmica, a produção de conhecimento e a formação de pesquisadores em Santa Catarina uma vez que é na graduação que muitos alunos têm o primeiro contato com a pesquisa, sendo fundamental para despertar vocações científicas.
4. Clareza e Padronização da Gestão de Contrapartidas: É imperativo definir de forma clara as responsabilidades de fiscalização e acompanhamento da contrapartida social dos egressos. A criação de um sistema centralizado e um protocolo claro para as

instituições e entidades receptoras do serviço, com previsão de cooperação mútua e sanções bem definidas para descumprimento, é fundamental para a efetividade e a legitimidade do aspecto de retribuição do programa. Reforçar a criação de mecanismos para monitorar esses egressos no cumprimento das horas para que o programa cumpra seu propósito e garanta o retorno do investimento público.

5. Aprimoramento da Comunicação Interinstitucional e com a Sociedade: A criação de canais de comunicação mais eficazes e segmentados entre a SED, ACAFE e as IES, e os próprios estudantes. Uma estratégia de comunicação transparente e contínua com a população catarinense também é necessária para construir confiança e garantir que as informações sobre o programa cheguem de forma clara e acessível a todos os potenciais beneficiários, combatendo a desconfiança inicial e promovendo à adesão.
6. Fortalecimento da Fiscalização e Combate a Fraudes: Investimentos contínuos em fiscalização mais rigorosa e eficiente para coibir fraudes na autodeclaração de carência e garantir que o benefício chegue às pessoas que realmente precisam. Isso inclui aprimorar os sistemas de verificação de dados e intensificar as auditorias, reforçando a integridade e a credibilidade do programa.
7. Fortalecimento da Base Tecnológica e Normativa: Investimentos em sistemas tecnológicos robustos por parte do estado para a gestão e fiscalização do programa, juntamente com a estabilização e clareza da legislação e dos procedimentos normativos para reduzir a sobrecarga administrativa das IES garantir a fluidez da operacionalização.

REFERÊNCIAS

- ADDISON, L; WILLIAMS, D. Predicting student retention in higher education institutions (HEIs). **Higher education, skills and work-based learning**, v. 13, n. 5, p. 865-885, 2023. <https://doi.org/10.1108/HESWBL-12-2022-0257>.
- AGUIAR, V. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 113-126, 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245708>.
- ALLAIS, S. Towards measuring the economic value of higher education: lessons from South Africa. **Comparative education**, v. 53, n. 1, p. 147-163, 2017. <https://doi.org/10.1080/03050068.2017.1254985>.
- AMARAL, N. C. **Financiamento da educação superior: estado x mercado**. Cortez Editora, 2003. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 4 out. 2024.
- ANNABI, N. Investments in education: What are the productivity gains? **Journal of Policy Modeling**, v. 39, n. 3, p. 499-518, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2017.03.003>. Acesso em: 13 dez. 2024.
- ARULRAJ DAVID, S.; MOTALA, S. Can BRICS build ivory towers of excellence? Giving new meaning to worldclass universities. **Research in Comparative and International Education**. 2017. <https://doi.org/10.1177/1745499917740652>.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS – ABRUC. **Quem somos. Institucional**. Disponível em: <http://www.abruc.org.br>. Acesso em: 10 out. 2024.
- ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DAS FUNDAÇÕES EDUCACIONAIS - ACAFE. **Instituições**. Florianópolis, 2023. Disponível em: <https://acafe.org.br/site/>. Acesso em: 23 jun. 2024.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7684991/mod_resource/content/1/BARDIN__L._1977._Analise_de_conteudo._Lisboa_edicoes__70__225.20191102-5693-11evk0e-with-cover-page-v2.pdf. Acesso em: 14 jul. 2024.
- BARNETT, R. **Los limites de la competencia**. El conocimiento, la educación superior y la sociedad. Barcelona: Gedisa, 2001.
- BASS, R. V.; GOOD, J. W. Educare and educere: is a balance possible in the educational system? In: **The educational forum**. Taylor & Francis Group, 2004. p. 161-168. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00131720408984623?casa_token=sV7JGA

l0_z8AAAAA:1EdcB6loDoPuIkiLLFFb2oN4L5PizxB2ueQ_wGN-hU-rVF5gIRXsXkQQSgpsWPrWeu8ubSd7O_IsmvO6. Acesso em: 6 nov. 2024.

BASTIANI, S. C. de; TREVISOL, J.V; PEGORARO L. A educação superior em Santa Catarina: um século de história (1917-2017). **Ecos Revista Científica**. ISSN: 1517-1949. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/eccos.n47.7974>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BAUM, S; MA, J; PAYEA, K. Education pays, 2010: the Benefits of Higher Education for Individuals and Society. Trends in Higher Education Series. **College Board Advocacy & Policy Center**, 2010. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=ED526357>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BITTAR, M. O ensino superior privado no Brasil e a formação do segmento das universidades comunitárias. **Avaliação (Campinas)**, p. 33-42, 2001. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S141440772001000300004&script=sci_abstract&tlng=en. Acesso em: 5 out. 2024.

BITTENCOURT, H. R. *et al.* Instituições de ensino superior comunitárias: questões atuais. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 3, p. 248 - 269, set./dez. 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/3567/0>. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL, República Federativa **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL, República Federativa. **Lei N ° 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL, República Federativa. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL, República Federativa. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

BRASIL, República Federativa. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI e regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

BRASIL, República Federativa. **Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013**. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. 2013. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

BRASIL, República Federativa. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação

superior e dos cursos de educação superior na modalidade a distância. 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

BRASIL, República Federativa. **Decreto nº 11.691, de 5 de setembro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BOTTONI, A.; SARDANO, E. DE J.; COSTA FILHO, GB DA. Uma breve história da universidade no Brasil: de Dom João a Lula e os desafios atuais. **Gestão universitária: os caminhos para a excelência**. Porto Alegre [sn], p. 19-42, 2013. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/759112597/BOTTONI-SARDANO-COSTA-FILHO-2013-breve-historia-da-universidade-no-Brasil-de-Dom-Joao-a-Lula2>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BURRELL, G; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**: Elements of the sociology of corporate life. London: Heinemann, 1979.

BÚRIGO, C. C. D.; PERARDT, S. A concepção de universidade e a inter-relação com o processo da gestão universitária. **Revista da FAE**, v. 19, 2016. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/90/60>. Acesso em: 16 jan. 2025.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 16 out. 2024.

CARNEVALE, A, P.; SMITH, N; STROHL, J. The real education crisis: are 35% of All College Degrees in New England Unnecessary? **New England Journal of Higher Education**, 2010.

CARVALHO, C. A. **Uma análise crítica do financiamento do ProUni**: instrumentos de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à educação superior? In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34.: 2011, Caxambu. Anais. Rio de Janeiro: ANPED, 2011. p. 1-20.

CASTANHO, S. Da universidade modelo aos modelos de universidade. **Quaestio: Revista de Estudos Em Educação**, v. 4, n. 1, 2002. Disponível em: <https://philpapers.org/rec/CASDUM>. Acesso em: 20 nov. 2024.

COELHO, F. de S; PIRES, V; SECCHI, L. **Políticas públicas, conceitos, casos práticos, questões de concurso**. Editora Cengage, São Paulo, v. 3, 2019.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução: Magda Lopes. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**. 3 ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CUNHA, M. I. Docência na Educação Superior: a professoralidade em construção. **Educação**, [S. l.], v. 41, n. 1, p. 6–11, 2018. DOI: 10.15448/1981-2582.2018.1.29725. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/faced/article/view/29725>. Acesso em: 17 jan. 2025.

DAWSON, C. **The crisis of western education**. London: Lowe and Brydone, 1961.

DELORS, J. *et al.* **Educação: um tesouro a descobrir**, relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI (destaques). 2010. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_por. Acesso em: 18 nov. 2024.

DIAS, É. PINTO, F. C. F. **Educação e Sociedade**. Ensaio: avaliação de políticas públicas em educação, vol. 27, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/MGwkqfpsmJsgjDcWdqhZFks/>. Acesso em: 24 out. 2024.

DIAS SOBRINHO, J. **Universidade e avaliação**. Florianópolis: Insular, 2002.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 88, p. 703–725, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a04v2588.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2025.

DIAS SOBRINHO, José. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 1223-1245, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400010>. Acesso em: 1 jul. 2025.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 921-946, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237614588_Políticas_e_gestao_da_educacao_basica_no_Brasil_limites_e_perspectivas. Acesso em: 18 nov. 2024.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of management review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/AMR.1989.4308385>. Acesso em: 15 dez. 2024.

ENSSLIN, L. *et al.* **ProKnow-C, knowledge development process** - constructivist. Processo técnico com patente de registro pendente junto ao INPI. 2010a.

ENSSLIN, S. R. *et al.* Evidenciação do estado da arte do tema avaliação do desempenho na regulação de serviços públicos segundo a percepção dos pesquisadores. **Gestão Pública: Práticas e Desafios**, v. 4, n. 1, 2013.

ENSSLIN, L. *et al.* It outsourcing management: The state of the art recognition by a constructivist research process and bibliometrics. **JISTEM-Journal of Information Systems and Technology Management**, v. 12, p. 371-392, 2015.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **UNIEDU**: Governo do Estado concede 31 mil bolsas universitárias, recorde para primeiro semestre. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://estado.sc.gov.br/noticias/uniedu-governo-do-estado-concede-31-mil-bolsas-universitarias-recorde-para-primeiro-semester/>. Acesso em: 13 abr. 2025.

ESTEVÃO, R. B; FERREIRA, M. D'A. M. Análise de políticas públicas: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas. **Holos**, Rio Grande do Norte, v. 3, p. 168-185, 23 set. 2018. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/6818>. Acesso em: 16 out. 2024.

FELICETTI, Vera Lucia; MOROSINI, Marília Costa. Equidade e iniquidade no ensino superior: uma reflexão. **Ensaio: Avaliação e políticas públicas em educação**, v. 17, p. 9-24, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362009000100002>. Acesso em: 14 ago. 2025.

FERNANDES, I. R. **Autoavaliação no Sinaes**: prática vigente e perspectivas para uma agenda futura. 2017. 193 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa**: um guia para iniciantes. Tradução: Magda Lopes. Porto Alegre: Penso, 2013.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Secretaria de Estado da Educação**. Florianópolis, 2023. Disponível em: <https://www.sc.gov.br/orgaos/secretaria-de-estado-da-educacao>. Acesso em: 30 jun. 2024.

GRÜTZMANN, L; BONIN, J. C. **O agonismo como conceito articulador entre crise, democracia e educação**. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/66941/37269>. Acesso em: 6 nov. 2024.

GUMBOWAKY, A. Instituições de ensino superior fundacionais do estado de Santa Catarina: compromissos com o desenvolvimento regional. **Revista Univap**. v. 20, n. 36, ISSN 2237-1753. São José dos Campos, 2014. Disponível em: <https://revista.univap.br/index.php/revistaunivap/article/view/289>. Acesso em: 30 jul. 2024.

GUZMÁN RINCÓN, A; BARRAGÁN, S; CALA VITERY, F. Rurality and dropout in virtual higher education programmes in Colombia. **Sustainability**, v. 13, n. 9, p. 4953, 2021. <https://doi.org/10.3390/su13094953>.

HECK, R. H.; LAM, W. S.; THOMAS, S. L. State political culture, higher education spending indicators, and undergraduate graduation outcomes. **Educational Policy**, v. 28, n. 1, p. 3-39, 2014. <https://doi.org/10.1177/08959048124539>.

HEIDEMANN, F. G; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HEITOR, M; HORTA, H. Democratizing higher education and access to science: The Portuguese reform 2006–2010. **Higher Education Policy**, v. 27, p. 239-257, 2014.

HERMANY, R; JURUENA, C. G. As universidades comunitárias e a sua relação com o fortalecimento da esfera local. **Revista Técnica** - Confederação Nacional de Municípios, Brasília, p. 119-136, 2016. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/revista%20T%c3%a9cnica%20\(2016\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/revista%20T%c3%a9cnica%20(2016).pdf). Acesso em 18 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Educação**. IBGE, 2021. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 20 nov. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Indicadores de qualidade da educação superior: resultados do CPC 2019**. 09 dez. 2020. Apresentação do Power Point. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/indicadores/cpc/2019/apresentacao_coletiva_imprensa_cpc_2019.pdf. Acesso em: 20 jul. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). 2024. **Censo da educação superior**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 20 nov. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA- INEP. **Indicadores de qualidade da educação superior**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/divulgados-os-resultados-do-idd-cpc-e-igc>. Acesso em: 23 jun. 2024.

JACKSON, M; JONSSON, J O. Ethnic inequality in choice-driven education systems: a longitudinal study of performance and choice in England and Sweden. **Sociology of education**, v. 85, n. 2, p. 158-178, 2013. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0038040711427311?casa_token=RqryXrGSyvIAAAAA%3AEIE48Sb7s1xu-lnaYjcGc2izwK0AyQib98hdy2xITaLzcd0up_cRsVxFAACCI2zkTASSIP4cypiHGA. Acesso em: 10 dez. 2024. 1

JERRIM, J; MACMILLAN, L. Income inequality, intergenerational mobility, and the great Gatsby curve: is education the key? **Social Forces**, v. 94, n. 2, p. 505-533, 2015. <https://doi.org/10.1093/sf/sov075>.

KNELLER, G. F. **Introdução a filosofia da educação**. 1a. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

KNOFF, L. C. *et al.* Mapeamento de publicações científicas sobre estratégia de manufatura: uma abordagem baseada em processos. **Revista Produção Online**, [S.L.], v. 14, n. 2, p. 403-429, 15 maio 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14488/1676-1901.v14i2.1043>. Acesso em: 10 dez. 2024.

LACERDA, R. T. de O; ENSSLIN, L; ENSSLIN, S. R. Research opportunities in strategic management field: a performance measurement approach. **International Journal Of Business Performance Management**, [S.L.], v. 15, n. 2, p. 158, 2014. Inderscience Publishers. <http://dx.doi.org/10.1504/ijbpm.2014.060165>.

LACERDA, R. T. de O; ENSSLIN, L; ENSSLIN, S. R. Uma análise bibliométrica da literatura sobre estratégia e avaliação de desempenho. **Gestão & Produção**, [S.L.], v. 19, n. 1, p. 59-78, 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-530x2012000100005>

LI, J; LI, J. Educational policy development in China in the 21st century: A multi-flows approach. **Beijing International Review of Education**, v. 1, n. 1, p. 196-220, 2019. <https://doi.org/10.1163/25902547-00101014>.

LIBÂNEO, J. C. *Pedagogia e pedagogos, para quê?* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

LIMA, L. C. *et al.* O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 13, n. 01, p. 07-37, 2008. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1414-40772008000100002&script=sci_abstract. Acesso em: 20 nov. 2024

LUCKESI, C. **Filosofia da educação**. São Paulo: Cortez, 1994.

LUZURIAGA, L. **História da educação e da pedagogia**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1981.

LÜCKMANN, L. C; CIMADON, A. A dimensão pública das instituições de educação superior comunitárias. **Revista NUPEM**, Campo Mourão, v.7, n.12, jan./jun.2015. Disponível em: <https://periodicos.unespar.edu.br/index.php/nupem/article/view/5447>. Acesso em: 10 out. 2024.

MACHADO, E. N. C; FALSARELLA, A. M. Nova gestão pública, educação e gestão escolar. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, p. 372-389, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13255>. Acesso em: 2 out. 2024.

MACIEL, C. E; DOS SANTOS LIMA, E. G; GIMENEZ, F. V. Políticas e permanência para estudantes na educação superior. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 3, p. 759-781, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpac/article/view/68574/39683>. Acesso em: 17 jan. 2025.

MAGALHÃES, A. M. **A identidade do ensino superior**: a educação superior e a universidade. 2006. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTÍN, M. S; DÍAZ, C. Expansión de la educación superior en Chile; La política de créditos estudiantiles ha logrado reducir la desigualdad de acceso?. **Perfiles educativos**, v. 46, n. 184, p. 31-52, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2024.184.61245>. Acesso em 1 jul. 2025.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de planejamento governamental**: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. São Paulo: Atlas, 2012.

MCLENDON, M. K.; PERNA, L. W. State policies and higher education attainment. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 655, n. 1, p. 6-15, 2014. <https://doi.org/10.1177/0002716214541234>.

MELLA S. M., C; DÍAZ, M. E. Expansión de la educación superior en Chile; la política de créditos estudiantiles ha logrado reducir la desigualdad de acceso?. **Perfiles educativos**, v. 46, n. 184, p. 31-52, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2024.184.61245>. Acesso em: 13 dez. 2024.

MELO, P. A.; MELO, M. B.; NUNES, R. S. A educação a distância como política de expansão e interiorização da educação superior no Brasil. **Revista de Ciências da Administração**, Santa Catarina, v. 11, n. 24, p. 278-304, maio/ ago 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273520312010>. Acesso em: 17 nov. 2025.

MESQUITA, M. C. D; DE ALMEIDA, R. B; MOHN, R. F. F. Acesso à educação superior no Brasil: uma desigualdade ainda a ser superada. **Revista Fragmentos de Cultura-Revista Interdisciplinar de Ciências Humanas**, v. 32, n. 4, p. 678-691, 2022. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/fragmentos/article/view/13420>. Acesso em: 18 nov. 2024.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade 28. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Perguntas frequentes**. Brasília: Ministério da Educação, 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2018. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação superior**. Brasília: Ministério da Educação, 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. Secretaria de Educação Básica (SEB). **Apresentação**. Brasília: Ministério da Educação, 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Qual a diferença entre faculdades, centros universitários e universidades?** Brasília: Ministério da Educação, 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Secretaria de Educação Superior (SESU)**. Brasília: Ministério da Educação, 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)**. Brasília: Ministério da Educação, 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS- MRE. **Denominações das Instituições de Ensino Superior (IES)**. 2021. Disponível em: http://www.dce.mre.gov.br/nomenclatura_cursos.html. Acesso em: 14 out. 2024.

MOITA, Filomena Maria Gonçalves da Silva Cordeiro; ANDRADE, Fernando César Bezerra de. Ensino-pesquisa-extensão: um exercício de indissociabilidade na pós-graduação. **Revista brasileira de educação**, v. 14, n. 41, p. 269-280, 2009. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1413-24782009000200006&script=sci_abstract. Acesso em 14 ago. 2025.

MOLLA, T. Knowledge aid as instrument of regulation: World Bank's non-lending higher education support for Ethiopia. **Comparative Education**, v. 50, n. 2, p. 229-248, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03050068.2013.807645>. Acesso em: 13 dez. 2024.

MOROSINI, M. C. **Enciclopédia de pedagogia universitária**. 2. ed. Brasília: Editoria Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

MOURA, L. D. **A educação católica no Brasil**. 2a. ed. São Paulo: Loyola, 2000.

NACIF, R. B. **As universidades e a sociedade**: uma reflexão sobre a extensão universitária. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Faculdade Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17035>. Acesso em: 16 jan. 2025.

NEVES, C. E. B. **Ensino superior privado no Rio Grande do Sul** – a experiência das universidades comunitárias. São Paulo: NUPES–USP, Documento de Trabalho 3, 1995.

NEVES, C. E. B; MARTINS, C. B. **Ensino superior no Brasil**: uma visão abrangente. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9061>. Acesso em: 20 nov. 2024.

OLIVEIRA, J. A. P de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 273-287, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/nJqFsXyTfDk8W8SVRRVfFgw/>. Acesso em: 5 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Education at a Glance 2023**. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2023_e13bef63-en.html. Acesso em: 20 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. **Nações Unidas**. Os objetivos de desenvolvimento sustentável. 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 3 ago. 2024.

PEREIRA, C. A; ARAÚJO, J; MACHADO-TAYLOR, M. L. The Brazilian higher education evaluation model: “SINAES” sui generis? **International Journal of Educational Development**, v. 61, p.5-15, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.11.007>.

PERNA, L. W; FINNEY, J, E. Improving Higher Education Attainment for All Students: A National Imperative. **The attainment agenda: state policy leadership in higher education**, n. 464, p. 1-25, 2014. Disponível em: <https://repository.upenn.edu/entities/publication/dc3ce439-d8c5-4b4f-a63b-c98410db9aeb>. Acesso em: 13 dez. 2024.

PERNA, L. W.; JUMAKULOV, Zakir. Understanding the human capital benefits of a government-funded international scholarship program: An exploration of Kazakhstan's Bolashak program. **International Journal of Educational Development**, v. 40, p. 85-97, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2014.12.003>.

ROEMER, John E. Equalizing opportunities (in one country) for human development. **Davis, CA: University of California**, 1998. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/13272_equalizing_opportunities_for_human_development.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

ROSSATO, R. **Universidade: nove séculos de história**. Passo Fundo:UPF Editora, 1998.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Revista de Administração da UFSM**, v. 2, n. 2, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/1555>. Acesso em: 21 out. 2024.

SALTO, D. J. To profit or not to profit: the private higher education sector in Brazil. **Higher Education**, v. 75, n. 5, p. 809-825, 2018. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0171-8>

SANTA CATARINA. **Constituição do estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Assembleia Legislativa 1989.

SANTA CATARINA. **Lei complementar nº 831 de 31 de julho de 2023**. Institui o Programa Universidade Gratuita e estabelece outras providências. 2023.

SANTA CATARINA. **Lei nº 18.672, 31 de julho de 2023**. Institui o Fundo Estadual de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior Catarinense (FUMDESC) e dá outras providências. Florianópolis, SC, 2023.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 219, de 2 de agosto 2023**. Regulamenta o Programa Universidade Gratuita e dá outras providências. Florianópolis, SC, 2023.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 220, 3 de agosto de 2023**. Regulamenta o Fundo Estadual de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior Catarinense (FUMDESC). Florianópolis, SC, 2023.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 450, de 29 de janeiro 2024**. Altera o Decreto nº 219/2023 e dá outras providências. Florianópolis, SC, 2024.

SANTA CATARINA. **Lei complementar nº 866, de 15 de janeiro de 2025**. Altera a Lei Complementar nº 831, de 2023, que institui o Programa Universidade Gratuita. 2025.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 893, 14 de março de 2025**. Altera o Decreto nº 450/2024 e dá outras providências. Florianópolis, SC, 2025

SANTA CATARINA. **Lei complementar nº 882, de 9 de outubro de 2025**. Altera a Lei Complementar nº 831, de 2023, que institui o Programa Universidade Gratuita, e estabelece outras providências. Florianópolis, SC, 2025.

SARAVIA, E; FERRAREZI, E. Políticas públicas. **Coletâneas. Volumes**, v. 1, 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3132>. Acesso em: 10 out. 2024.

SAVIANI, D. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, n. 24, p. 07-16, 2008. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1519-39932008000100002&script=sci_abstract. Acesso em: 17 out. 2024.

SAVIANI, D. Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações. 11ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

SCHMIDT J. P. **Condicionantes e diretrizes de políticas públicas: um enfoque comunitarista da transformação social**. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/313237284_Condicionantes_e_diretrizes_de_politicas_publicas_um_enfoque_comunitarista_da_transformacao_social. Acesso em: 2 out. 2024.

SCHMIDT, J. P. **Universidades comunitárias e terceiro setor: fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas**. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA - SED. **Universidade gratuita e FUMDESC**: entenda as diferenças entre os programas estaduais de assistência estudantil. 2024. Disponível em: <https://www.sed.sc.gov.br/universidade-gratuita-e-fumdes-entenda-as-diferencas-entre-os-programas-estaduais-de-assistencia-estudantil/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO – SED. **Programa universidade gratuita concede mais de 41 mil benefícios em 2024**. 2024. Disponível em: <https://www.sed.sc.gov.br/programa-universidade-gratuita-concede-mais-de-41-mil-beneficios-em-2024/>. Acesso em: 14 abr. 2025

SILVA, C .L; LEAL, R.G. Os programas constituidores da política pública educacional voltados à educação básica. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 9, p. 423-450, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/cqDnpXzYBz3GN5MDVDf8ZHG/>. Acesso em: 18 nov. 2024.

SILVA J, J R; SGUISSARDI, V. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? **Revista Brasileira de Educação**, n. 29, p. 05-27, 2005. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1413-24782005000200002&script=sci_abstract. Acesso em: 1 jul. 2025.

SOUSA, J. V. História da educação superior brasileira. *In*: MOROSINI, M. **Enciclopédia brasileira de educação superior**. V.2. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for>. Acesso em: 2 out. 2024.

SOUZA, Y. H. de; SECCHI, L. Extinção de políticas públicas. síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, Brasília, DF, v. 20, n. 66, p. 1-19, 28 jul. 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/39619>. Acesso em: 20 nov. 2024.

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Penso Editora, 2011.

STIGLITZ, J, E. **The price of inequality**: How today’s divided society endangers our future. WW Norton & Company, 2012. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=ED526357>. Acesso em: 9 dez. 2024.

SUÁREZ, C. I.; GAIRÍN, J. Equidad y educación superior. In: GAIRÍN, J.; PALMEROS, G. (Coord.). **Políticas y prácticas para la equidad en la educación superior**. Madrid: WoltersKluwer, 2018. p. 12-21

TAVARES, C. A.R; FREITAS, S. F. **Extensão universitária: o patinho feio da academia?** Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

TEICHLER, U. Higher Education. In: SMELSER, N., BALTES, P. International **Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**. V. 6, p. 6 700 – 6 705. Amsterdam/ Paris/NY/Oxford/Shannon/Singapore/Tokyo: Elsevier, 2001.

TEIXEIRA, A. Uma perspectiva da educação superior no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.50, n.111, jul./set. 1968. p.21-82. Disponível em: <https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep>. Acesso em: 18 nov. 2024.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Salvador: **AATR**, v. 200, p. 09, 2002.

TILLEY, J. J. **Living philosophy: an introduction to moral thought**, third edition. London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 2005.

THELIN, J. R. Por que a faculdade custava tão pouco? acessibilidade e educação superior há um século. **Society**, v. 52, p. 585-589, 2015. <https://doi.org/10.1007/s12115-015-9953-8>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (TCE/SC). 2025. **O levantamento do Tribunal de Contas aponta para acusações de irregularidades nos programas de concessão de bolsas de estudo do ensino superior**. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/radiover/65225>. Acesso em: 22 ago. 2025.

UNESCO. **World declaration on higher education for the twenty-first century: Vision and Action e Framework for Priority Action for Change and Development in Higher Education**. Conferência Mundial sobre Educação Superior, 9 out. 1998. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116345>. Acesso em: 20 nov. 2024.

UNESCO. **Relatório mundial da aprendizagem e da educação de adultos**. Paris. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244670>. Acesso em: 18 nov. 2024.

UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA - UNOESC. **Sobre a UNOESC**. Joaçaba, 2024. Disponível em: <https://www.unoesc.edu.br/sobre-a-unoesc/>. Acesso em: 25 jun. 2024.

UNIVERSIDADE GRATUITA. **Sobre o projeto**. Florianópolis, 2024. Disponível em: <https://universidadegratuita.sc.gov.br/>. Acesso em: 22 jun. 2024.

VANNUCCHI, A. **A universidade comunitária: o que é, como se faz.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

VANNUCCHI, A. **A universidade comunitária: o que é, como se faz.** 3. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

VELÁSQUEZ, D. H *et al.* Causal performance of scholarship students: a case study of a Peruvian University. **Journal of Hispanic Higher Education**, p. 15381927241265765, 2024. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/15381927241265765?casa_token=hd3XnxRnC6AAAAAA%3AY8av2mVPhasdkwED-enR8JeoErgluTLnb4PRfo8K-0JQYrHeUG5N00CL-b18M4PgNguJuK1ODa5mAg. Acesso em: 18 nov. 2024.

VASCONCELOS, N. B. **Programa nacional de assistência estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil.** Ensino Em-Revista, Uberlândia, v. 17, n. 2, p. 599-616, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/emrevista/article/view/11361/6598>. Acesso em: 14 abr. 2025.

WELLMAN, J. V. Spending more, getting less. Change: **The magazine of higher learning**, v. 40, n. 6, p. 18-25, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.3200/CHNG.40.6.18-25>. Acesso em: 3 dez. 2024.

WEST, A. *et al.* Paying for higher education in England: funding policy and families. **British Journal of Educational Studies**, v. 63, n. 1, p. 23-45, 2015. <https://doi.org/10.1080/00071005.2014.990353>.

WU, X. *et al.* **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2555>. Acesso em: 8 out. 2024.

ZABALA, I J. M. *et al.* The productivity of national innovation systems in Europe: catching up or falling behind? **Technovation**, v. 102, p. 102215, 2021. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0166497220300870?casa_token=nk9c2mZyYJsAAAAA:8b1ZbCgy4nYkyroF8BUI7EVpHm_a1hfvk7qb0dbHjmVjHh8Tf_8EoXVTsA-UzIx6HgM53Z1sTRk. Acesso em: 8 out. 2024.

ZUCATTO, L.C. *et al.*, 2023. **Políticas públicas para a educação básica: uma revisão sistemática de literatura.** Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/2646/915>. Acesso em: 22 out. 2024.

ZAGO, N. **Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares.** Revista Brasileira de Educação, v. 11, n. 32, p. 226-237, maio/ago. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/wVchYRqNFkssn9WqQbj9sSG/>. Acesso em: 14 abr. 2025.

ZUMETA, W. **States and higher education: on eir own in a stagnant economy.** e NEA, p. 27-37, 2012. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=c32367aef8751b8a08d519b01111eb0a7e19a7a3. Acesso em: 14 dez. 2024.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES DA UNOESC

1. Quais foram as principais estratégias adotadas pela universidade para implementar o programa?
2. Que mudanças foram necessárias para a implementar o programa?
3. Quais os maiores desafios encontrados na implementação do programa?
4. Como a UNOESC percebe os impactos do Programa Universidade Gratuita em sua instituição?
5. Como a instituição pretende fiscalizar a contrapartida prestada pelos seus egressos?
6. Como o programa impacta a qualidade do ensino oferecido pela UNOESC, considerando a possível sobrecarga de alunos e a necessidade de investimentos em infraestrutura e corpo docente?
7. Há evidências de que o programa está reduzindo as desigualdades socioeconômicas no acesso ao ensino superior?
8. Em sua opinião, como o Programa Universidade Gratuita contribui para minimizar a evasão e ampliar o acesso à universidade?
9. Você teria recomendações a sugerir para melhoria do Programa?
10. Existe alguma observação que você teria a fazer que ainda não foi considerado na entrevista?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES DA SED

1. Quais fatores que influenciaram a criação do Programa Universidade Gratuita em Santa Catarina?
2. Quais os maiores desafios encontrados na implementação do programa?
3. Como foi o processo de construção da política pública do Programa Universidade Gratuita em Santa Catarina?
4. A comunicação e a articulação entre os diferentes atores envolvidos no programa (governo, instituições, alunos) são eficientes? Como poderiam ser melhoradas?
5. Como a Secretaria de Educação avalia o impacto do programa no sistema de ensino superior estadual, considerando os aspectos financeiros, pedagógicos, administrativos e o acesso à educação?
6. Que mudanças foram necessárias para a implementar o programa?
7. Quais mecanismos estão sendo utilizados para fiscalizar o cumprimento das obrigações das instituições de ensino participantes?
8. Como o programa impacta a qualidade do ensino oferecido pelas instituições participantes?
9. Como está sendo realizado o acompanhamento e a avaliação do retorno social do programa? (ex., impacto na comunidade, desenvolvimento regional, empregabilidade dos acadêmicos).
10. O programa, de fato, tem alcançado os estudantes mais vulneráveis? Como garantir que não haja vieses no processo de seleção dos bolsistas?
11. Há evidências de que o programa está reduzindo as desigualdades socioeconômicas no acesso ao ensino superior? Quais?
12. De que forma o programa busca garantir a equidade no acesso ao ensino superior?
13. Em sua opinião, como o Programa Universidade Gratuita contribui para minimizar a evasão e ampliar o acesso à universidade?
14. Quais são as projeções para o aumento do número de beneficiários e do investimento no Programa Universidade Gratuita nos próximos anos?
15. Você teria recomendações a sugerir para melhoria do Programa?
16. Existe alguma observação que você teria a fazer que ainda não foi considerado na entrevista?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES DA ACAFE

1. Quais os maiores desafios encontrados na implementação do programa?
2. Que mudanças foram necessárias para a implementar o programa?
3. Quais estratégias foram desenvolvidas para apoiar as instituições comunitárias?
4. De que forma o programa impacta o modelo das universidades comunitárias?
5. A comunicação e a articulação entre os diferentes atores envolvidos no programa (governo, instituições, alunos) são eficientes? Como poderiam ser melhoradas?
6. Como o programa está sendo avaliado e quais são os critérios utilizados para medir seu sucesso?
7. Como a ACAFE avalia o impacto do programa nas instituições comunitárias, considerando os aspectos financeiros, pedagógicos, administrativos e o acesso à educação?
8. Quais mecanismos estão sendo utilizados para fiscalizar o cumprimento das obrigações das instituições de ensino participantes?
9. Como o programa impacta a qualidade do ensino oferecido pelas instituições participantes?
10. Como está sendo realizado o acompanhamento e a avaliação do retorno social do programa? (ex., impacto na comunidade, desenvolvimento regional, empregabilidade dos egressos).
11. Quais são os desafios para manter a qualidade do ensino nas universidades com o aumento do número de alunos beneficiados pelo programa?
12. O programa, de fato, tem alcançado os estudantes mais vulneráveis? Como garantir que não haja vieses no processo de seleção dos bolsistas?
13. Há evidências de que o programa está reduzindo as desigualdades socioeconômicas no acesso ao ensino superior? Quais?
14. De que forma o programa busca garantir a equidade no acesso ao ensino superior?
15. Em sua opinião, como o Programa Universidade Gratuita contribui para minimizar a evasão e ampliar o acesso à universidade?
16. Existem resultados que possam ser observados desde sua implementação?
17. Quais são as projeções para o aumento do número de beneficiários e do investimento no Programa Universidade Gratuita nos próximos anos?
18. Você teria recomendações a sugerir para melhoria do Programa?

19. Existe alguma observação que você teria a fazer que ainda não foi considerado na entrevista?

APÊNDICE D - RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Instituição	Cargo
UNOESC	Pró-Reitora de Ensino
	Representante do Serviço de Apoio ao Estudante (SAE)
	Coordenadora Institucional do Programa Universidade Gratuita
	Representante do Núcleo Docente Estruturante – NDE por área do conhecimento: I - Área das Ciências Agrárias; II - Área das Ciências da Educação; III - Área das Ciências Exatas e Tecnológicas; IV - Área da Ciência Jurídica; V - Área das Ciências Sociais; VI - Área das Ciências da Vida e Saúde.
ACAFE	Secretário Geral da ACADE
SED	Ex- Secretário de Estado da Educação
	Diretor de Planejamento
	Coordenadora do Programa Universidade Gratuita
	Gerente de Planejamento e Gestão

APÊNDICE E – QUADRO DOS PRINCIPAIS DESAFIOS IDENTIFICADOS

Desafios	Descrição dos Desafios	Consequências ou Efeitos mais relevantes
Operacionalização e Gestão	Curto prazo para implementação e instabilidade normativa inicial (constantes alterações de regras).	Sobrecarga administrativa na IES, incerteza nos procedimentos e necessidade de adaptação contínua.
Tecnologia e Infraestrutura	Ausência de ferramentas tecnológicas adequadas por parte do Estado para a gestão do Programa.	Instituições compelidas a desenvolver soluções próprias, impactando a eficiência e a padronização.
Comunicação	Falhas persistentes de comunicação entre o governo, as IES e os alunos.	Geração de dúvidas, desconfiança inicial da comunidade e necessidade de alinhamento constante entre os atores.
Contrapartida Social	Gestão e fiscalização da contrapartida social obrigatória dos egressos, incluindo divergências sobre a responsabilidade da fiscalização pós-formação.	Dificuldade em engajar alunos e monitorar o cumprimento das horas, risco de inefetividade do retorno social e comprometimento da credibilidade.
Equidade e Transparência	Comprovação da vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes e a lisura do processo de seleção (tentativas de fraude e questionamento de critérios de renda para o curso de medicina).	Risco de beneficiar indevidamente estudantes menos vulneráveis, minando a justiça e a legitimidade do programa.
Ausência de Bolsas de Pesquisa	Ausência de bolsas de iniciação científica, descontinuando o fomento à pesquisa existente no programa anterior (UNIEDU).	Efeito negativo no tripé ensino-pesquisa-extensão, desmotivação de docentes com perfil de pesquisa e fragilização do ecossistema científico.
Defasagem Educacional	Defasagem educacional dos ingressantes do ensino médio, exigindo programas de nivelamento nas IES.	Dificuldade de adaptação e desempenho dos alunos no ensino superior, acentuando desafios pedagógicos.
Permanência Estudantil	Custos indiretos da permanência universitária (transporte, alimentação, moradia) não são cobertos pelo programa.	Limitação do alcance real para os estudantes mais vulneráveis, persistência de barreiras financeiras que podem levar à evasão.