

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Curso: Doutorado Acadêmico em Administração

Grupo de Pesquisa: Politeia - coprodução do
bem público: *accountability* e gestão

ENTRE A OBRIGAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO: *Accountability* e Coprodução na
Contrapartida Social do Programa Universidade Gratuita

102.671.789-21

Florianópolis
2026

1 INTRODUÇÃO

A educação superior constitui uma instituição social cujo sentido não se reduz à formação profissional ou ao retorno econômico individual, sendo, sobretudo, espaço de produção de conhecimento, de exercício crítico e de construção de uma sociedade mais justa e democrática (Dias Sobrinho, 2013). Contudo, alcançar a justiça social na educação requer uma forte noção de equidade e oportunidades, demandando um envolvimento ativo do governo. Isso implica não apenas expandir o acesso, mas também enfrentar as barreiras estruturais que historicamente limitam a participação de grupos socialmente desfavorecidos, abordando os fatores socioculturais e econômicos subjacentes que perpetuam as disparidades no sucesso educacional (Molla, 2014).

Nesse contexto, o financiamento da educação superior ganha relevância, com a implementação de bolsas de estudo e empréstimos estudantis como estratégias fundamentais para aumentar o acesso e a permanência (Annabi, 2017; Martín; Díaz, 2024). A consideração da educação superior como um bem público reforça a necessidade de responsabilidade coletiva em sua manutenção e financiamento, tratando-a como um direito e não uma mercadoria, assegurando que todos os indivíduos, independentemente de sua origem socioeconômica, tenham oportunidades iguais (Allais, 2017; Velásquez *et al.*, 2024).

No Brasil, a educação encontra respaldo constitucional no Art. 205 da Constituição Federal de 1988, que a garante como direito de todos (Brasil, 1988). No entanto, o país vive um paradoxo estrutural, pois constitucionalizou o direito à educação, mas não universalizou as condições de acesso a ela. O modelo de financiamento educacional representa um dos principais obstáculos que comprometem tanto a expansão quantitativa da matrícula quanto os objetivos de inclusão social na educação superior. Embora existam políticas públicas voltadas à inclusão, o acesso à educação superior enseja um caráter amplamente excludente, perpetuando desigualdades socioeconômicas históricas (Neves; Martins, 2016).

Diante desse cenário, o Estado de Santa Catarina instituiu o Programa Universidade Gratuita (PUG), por meio da Lei Complementar nº 831/2023. Vinculado ao Art. 170 da Constituição Estadual, o programa configura-se como uma assistência financeira destinada ao fomento da educação superior em nível de graduação, voltada às fundações e autarquias municipais universitárias e a entidades sem fins lucrativos de assistência social que cumprem os requisitos legais, denominadas Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES). Projetado para alcançar 70 mil vagas a partir de 2026, com investimento total de até R\$ 1,2

bilhão, o programa representa um marco na política de acesso à educação superior em Santa Catarina (Santa Catarina, 2023).

Uma característica distintiva do programa é a exigência de contrapartida social, segundo a qual o beneficiário deve prestar serviço à população do Estado como retribuição pela assistência recebida, em carga horária proporcional ao período de fruição do benefício, à razão de 20 horas por mês, a ser cumprida em até dois anos após a conclusão do curso, exclusivamente no território catarinense. O descumprimento implica o ressarcimento integral dos valores recebidos (Santa Catarina, 2025). Essa exigência confere ao PUG uma posição híbrida, pois, embora formalmente classificado como assistência financeira, o mecanismo de contrapartida aproxima-o da lógica do financiamento estudantil com retorno social, diferenciando-o de políticas de assistência em sentido estrito, como o ProUni¹ (federal) e o próprio UNIEDU² (estadual) nos quais inexistente obrigação de retribuição por parte do beneficiário (Moraes; Araujo, 2025).

Em sua configuração atual, a contrapartida opera segundo uma lógica de condicionalidade. Condicionalidades, no âmbito das políticas sociais, são compreendidas como requisitos impostos pelo Estado que subordinam a manutenção ou a conclusão de um benefício ao cumprimento de determinadas exigências pelo beneficiário (Cecchini; Madariaga, 2011). No campo educacional, programas com contrapartidas dessa natureza articulam-se com outras políticas, utilizando o aluno beneficiário e as instituições como elementos condicionantes do recebimento do recurso, ampliando seu caráter institucional no processo de implementação de políticas públicas (Oliveira, 2014). Embora as condicionalidades sejam utilizadas em programas de transferência de renda com o objetivo de reforçar o acesso a direitos sociais e promover a inclusão sustentável, sua efetividade depende da existência de mecanismos claros de monitoramento, fiscalização e responsabilização dos atores envolvidos (Villatoro, 2010).

Nessa perspectiva, a produção e o uso de informações voltados ao controle social constituem, em si, uma forma de coprodução do bem público, na medida em que demandam o engajamento ativo de cidadãos, governantes e organizações (Schommer; Moraes, 2010). A coprodução constitui uma estratégia na qual o cidadão participa ativamente da construção do

¹ ProUni (Programa Universidade para Todos) é um programa federal brasileiro que oferece bolsas integrais ou parciais em instituições de educação superior privadas, sem exigência de contrapartida social posterior à graduação, operando desde 2004 (Brasil, 2005).

² UNIEDU (Programa de Bolsas Universitárias de Santa Catarina) foi o programa antecessor do Programa Universidade Gratuita, fornecendo assistência financeira a estudantes catarinenses, também sem obrigação de contrapartida (SED, 2024).

bem público (Salm, 2014). Mais do que um mecanismo de redução de gastos governamentais, a coprodução une Estado e cidadão na produção conjunta de bens e serviços públicos, fomentando a democracia e o envolvimento ativo da sociedade nas questões de interesse coletivo (Mattia; Zappellini, 2014). Nesse sentido, quando aplicada a áreas como saúde, educação e segurança pública, a coprodução tende a fortalecer os mecanismos de controle social sobre a atuação estatal (Souza; Schommer, 2023).

A coprodução de serviços públicos articula transparência, confiança e participação cidadã em um ciclo virtuoso. Quando processos e resultados são expostos claramente, as informações ampliam o conhecimento dos cidadãos, permitindo exercer cidadania de modo consciente. Essa transparência alimenta confiança nas instituições, especialmente diante de resultados positivos na prestação de serviços. Com confiança estabelecida, cidadãos motivam-se a participar ativamente da produção dos serviços públicos, vinculando engajamento aos esforços coletivos. Esse envolvimento potencializa a *accountability*, consolidando um processo onde transparência, participação e responsabilidade se retroalimentam, fortalecendo o sistema público (Rocha *et al.*, 2021). Nesse sentido, a *accountability* pressupõe uma relação ativa entre sociedade, entes estatais e administradores, orientada pela prestação de contas e correspondência às expectativas geradas nas relações sociais, políticas e institucionais (Heidemann, 2009).

Embora estudos recentes tenham mapeado os desafios operacionais do PUG (Moraes; Araujo, 2025), a literatura ainda não explorou sistematicamente de que modo a ausência de mecanismos de *accountability* compromete a efetividade e a legitimidade democrática da contrapartida social. Ainda que a coprodução do controle tenha se mostrado viável em contextos educacionais (Souza; Schommer, 2023), o PUG carece de estruturas que permitam aos beneficiários participar ativamente da definição e do monitoramento da política. Essa lacuna torna-se particularmente evidente quando se constata que a gestão da contrapartida social figura como o desafio de maior divergência entre os atores institucionais (Moraes; Araujo, 2025).

Diante desse cenário, questiona-se: Como a contrapartida social do Programa Universidade Gratuita é percebida e vivenciada pelos gestores das Instituições Comunitárias de Educação Superior e pelos egressos beneficiários, e de que forma seu desenho institucional viabiliza ou obstaculiza a coprodução do bem público e a *accountability*?

Com base nos pressupostos apresentados, sustenta-se a seguinte tese: A contrapartida social do Programa Universidade Gratuita, tal como concebida e implementada, apresenta fragilidades em seu desenho institucional, especialmente no que se refere à transparência, à responsabilização e à participação dos beneficiários, que podem comprometer tanto sua

efetividade quanto sua legitimidade democrática. Essa proposição não é tomada como conclusão antecipada, mas como ponto de partida analítico a ser confrontado com os dados empíricos produzidos ao longo da investigação. Formalmente apresentada como instrumento de retribuição social e formação cidadã, a contrapartida encontra-se em tensão com os princípios da coprodução do bem público, sem mecanismos de *accountability* que impliquem responsabilização clara, transparência e prestação de contas. Assim, a participação ativa dos beneficiários na definição, no monitoramento e na avaliação da política tende a permanecer meramente retórica.

1.1 OBJETIVO GERAL

Esta pesquisa tem como objetivo geral compreender como a contrapartida social do Programa Universidade Gratuita é percebida e vivenciada pelos gestores das Instituições Comunitárias de Educação Superior e pelos egressos beneficiários, e de que forma seu desenho institucional viabiliza ou obstaculiza a coprodução do bem público e a *accountability*.

1.1.1 Objetivos Específicos

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

- Caracterizar o desenho institucional da contrapartida social do Programa Universidade Gratuita, identificando lacunas de transparência, participação e responsabilização à luz dos princípios de *accountability* e coprodução do bem público;
- Analisar como gestores e representantes das Instituições Comunitárias de Educação Superior percebem seu papel na mediação entre o Estado e os beneficiários no processo de implementação da contrapartida social;
- Compreender como os beneficiários do Programa Universidade Gratuita vivenciam a contrapartida social, identificando de que forma se reconhecem ou não como coprodutores do bem público;
- Propor diretrizes de reconfiguração institucional da contrapartida social, fundamentadas nas perspectivas dos diferentes atores e nos princípios de *accountability*, que viabilizem a coprodução do bem público.

1.2 JUSTIFICATIVA E CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa oferece contribuição original à literatura ao articular, de forma sistemática, os conceitos de *accountability* e coprodução no contexto de políticas de acesso à educação superior. A investigação parte do reconhecimento de que, embora os desafios operacionais do PUG já tenham sido identificados em estudos anteriores (Moraes; Araujo, 2025), a dimensão estrutural do problema permanece inexplorada. Compreender de que modo o desenho institucional da contrapartida social viabiliza ou compromete a coprodução e a *accountability* representa, portanto, uma fronteira ainda aberta na literatura. O projeto avança nessa direção ao investigar as condições de governança que distinguem uma contrapartida socialmente legítima de uma obrigação unilateral, contribuindo para o desenvolvimento de arcabouços teóricos que conectam a teoria da coprodução à prática da *accountability* em políticas sociais.

1.2.1 Vinculação com o curso e linha e grupo de pesquisa

Esta pesquisa articula-se diretamente com a linha de pesquisa Coprodução do Bem Público: *Accountability* e Gestão do Grupo Politeia. Ao investigar os mecanismos pelos quais a *accountability* viabiliza ou não a coprodução de políticas públicas, o projeto contribui para os debates sobre governança democrática, responsividade estatal e participação cidadã em educação superior. Espera-se que os resultados da pesquisa ofereçam ao grupo perspectivas empíricas sobre um programa com relevância estadual e potencial replicabilidade nacional.

1.2.2 Justificativa pessoal

Minha trajetória como pesquisadora da educação superior em Santa Catarina converge diretamente para esta investigação. Em minha dissertação de mestrado, ao investigar os desafios de implementação do PUG sob a perspectiva dos gestores institucionais, identifiquei que a gestão da contrapartida social foi o aspecto de maior divergência entre as instituições pesquisadas. Essa constatação evidenciou uma zona de ambiguidade institucional que fragiliza tanto a governança do programa quanto a efetividade da contrapartida como instrumento de retribuição social, e despertou questões mais profundas: por que existe tal dissenso? O que o desenho institucional da contrapartida revela sobre a capacidade democrática da política pública de envolver seus próprios beneficiários?

A motivação para o doutorado surge da necessidade e vontade de aprofundar e ampliar essa investigação. Se o mestrado capturou a perspectiva de quem implementa a política, o doutorado propõe um olhar mais abrangente, incorporando a perspectiva dos beneficiários e o papel mediador das ICES entre o Estado e a sociedade. Essa ampliação permitirá não apenas uma análise mais completa do programa, mas também a produção de conhecimento original sobre as condições institucionais que viabilizam ou obstaculizam a coprodução do bem público e a *accountability* em uma política que afeta diretamente o acesso de milhares de catarinenses à educação superior.

O doutorado representa, para mim, tanto uma continuidade natural dessa agenda de pesquisa quanto um passo estruturante para a carreira docente que almejo construir. Minha expectativa é que a formação doutoral me proporcione condições de contribuir, de forma qualificada, para o debate sobre políticas públicas educacionais, oferecendo subsídios para uma gestão pública mais transparente, responsiva e democraticamente orientada, que considere ativamente a voz e a experiência de seus beneficiários.

2 REFERENCIAL TEÓRICO PRELIMINAR

2.1 DESENHO INSTITUCIONAL E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas se materializam por meio de instrumentos concretos, leis, planos, programas e regulamentos que estruturam a ação do Estado diante de problemas coletivos reconhecidos como legítimos (Secchi, 2014). Sua implementação integra um ciclo dinâmico composto por estágios interdependentes: definição de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, execução e avaliação. Nesse ciclo, a compreensão inicial do problema condiciona decisivamente as fases seguintes, influenciando as escolhas realizadas, os instrumentos adotados e os resultados esperados (Capella, 2018; Souza, 2006).

O desenho institucional de uma política refere-se ao conjunto de elementos que compõem sua estrutura lógica: objetivos, instrumentos de implementação, público-alvo, sistema de governança e regras de responsabilização (Howlett, 2023). Políticas com desenhos mais robustos, caracterizadas por coerência entre objetivos e instrumentos, clareza nas regras de execução e mecanismos definidos de controle, tendem a produzir resultados mais alinhados às intenções originais dos formuladores. A qualidade normativa do plano é, portanto, condição necessária para que as diretrizes sejam efetivamente difundidas e para que a margem de desvio durante a execução seja reduzida (Lima; D'Ascenzi, 2013).

Essa tensão é amplificada pela atuação dos burocratas de nível de rua, agentes que interagem diretamente com os cidadãos e exercem considerável discricionariedade na execução dos serviços (Lipsky, 2010). Suas decisões cotidianas, as rotinas que constroem e os dispositivos que criam para lidar com incertezas e escassez de recursos constituem, na prática, a política pública em ação. No contexto brasileiro, Lotta (2012) evidencia que esses implementadores não apenas executam regras, mas as interpretam, adaptam e, em alguns casos, reformulam a partir das condições organizacionais, relacionais e individuais em que atuam.

Diante disso, o principal desafio do desenho institucional não reside apenas na elaboração de normas detalhadas, mas na construção de mecanismos que articulem clareza normativa, capacidade de adaptação contextual e estruturas capazes de responsabilizar os atores envolvidos e monitorar os resultados alcançados (Lima; D'Ascenzi, 2013; Howlett, 2023).

2.2 *ACCOUNTABILITY* E RESPONSABILIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA

A *accountability* não possui uma tradução para a língua portuguesa, esse conceito está em construção (Campos, 1990; Pinho; Sacramento, 2009). O termo tem origem latina (*ad + computare*) e não encontra tradução direta para o português, sendo aproximado pelas expressões "responsabilidade" e "imputabilidade", embora nenhuma delas capture plenamente sua amplitude conceitual. No contexto da administração pública, o conceito converge para a ideia central de obrigação de prestação de contas e correspondência às expectativas geradas nas relações sociais, políticas e institucionais, implicando que servidores e gestores devem responder pelos resultados de suas ações perante os usuários e demais stakeholders. Ademais, ao gerar informações sobre políticas e programas, a *accountability* funciona também como instrumento que permite avaliá-los e aperfeiçoá-los (Heidemann, 2009).

No contexto brasileiro, é relevante distinguir *accountability* de mera prestação de contas. Embora partilhem uma raiz comum, definem fenômenos distintos, a prestação de contas brasileira afastou-se da profundidade e amplitude que o conceito assumiu em outros contextos, como nos Estados Unidos. Ainda que a legislação brasileira não incorpore expressamente o termo por tratar-se de vocábulo estrangeiro, ao reforçar a prestação de contas e a participação social, visa promover o controle da atuação governamental pela sociedade e pelo cidadão, o que se traduz, fundamentalmente, em *accountability*. Nesse sentido, a *accountability* constitui elemento central na garantia dos ideais democráticos e na afirmação das democracias

representativas, nas quais os governantes são cobrados por suas promessas e instados a prestar contas de seus atos (Rocha, 2013).

A *accountability* tem sido frequentemente interpretada sob uma perspectiva hierárquico-burocrática e gerencialista, com ênfase em aspectos punitivos e de imputação negativa que dificultam o desenvolvimento de concepções mais democráticas e alternativas. Uma abordagem progressista do conceito deve estruturar-se em três pilares complementares: a avaliação democrática deliberativa, a prestação de contas fundamentada em informação e justificação crítica, e a responsabilização. Este último pilar, paradoxalmente o mais referenciado nos discursos políticos, é também o que mais carece de fundamentação ética e teórica, sendo frequentemente mobilizado de forma simplificada e redutora (Afonso, 2012)

Para além de seus pilares estruturantes, a *accountability* pressupõe condições concretas para seu exercício. Raupp e Pinho (2011) apontam que seu exercício requer que informações públicas sejam efetivamente disponibilizadas, por meio da prestação de contas e da transparência. Nessa mesma direção, Koppell (2005) apresenta a transparência como uma das dimensões centrais da *accountability*, ao lado da imputabilidade, controlabilidade, responsabilidade e responsividade. A participação da sociedade é igualmente indispensável, mas para que ela aconteça e se desenvolva, é necessário que informações pertinentes e adequadas estejam à disposição dos cidadãos (Arato, 2002). Nesse sentido, Pederiva (1998) acrescenta que o estudo da *accountability* no setor público vincula-se, em sentido amplo, ao conhecimento das informações relevantes para a tomada de decisões, sendo que o governo democrático deve ser passível de fiscalização para assegurar integridade, desempenho e representatividade.

As modernas tecnologias de informação têm ampliado o controle dos cidadãos sobre os atos de seus representantes, estimulando a transparência das decisões e tornando o processo político mais condizente com os princípios da administração pública. Nesse contexto, o controle dos resultados da administração pública emerge como uma das mais relevantes novidades em termos de *accountability* democrática, orientando-se por diretrizes mais claras que aprimoram o debate público e servem não apenas como forma de controle, mas também como aprendizado cívico (Abrucio; Loureiro, 2004). Em síntese, *accountability* significa manter vigilância contínua sobre quem exerce o poder, assegurando sua responsabilização (Schedler, 1999), configurando-se como um processo de responsabilização e avaliação permanente em razão do poder que lhe é delegado pela sociedade (Denhardt; Denhardt, 2015).

2.3 COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO

O conceito de coprodução do bem público emergiu no campo da administração pública norte-americana ao final da década de 1970, impulsionado pelas restrições fiscais que levavam os governos a buscar formas alternativas de prestação de serviços (Brudney; England, 1983). Os trabalhos pioneiros de Elinor Ostrom e seus colaboradores na Universidade de Indiana foram fundamentais para a consolidação do conceito, ao constatarem que cidadãos e agências governamentais frequentemente atuam de maneira conjunta na produção de serviços públicos, e que a ausência de participação ativa dos usuários tende a comprometer a qualidade desses serviços (Whitaker, 1980). A coprodução consiste em um processo pelo qual as contribuições de indivíduos externos a uma organização são integradas à produção de bens e serviços, tornando-se especialmente relevante quando as relações entre governo e cidadãos assumem caráter horizontal e sinérgico (Ostrom, 1996).

Bovaird (2007) compreende a coprodução como a provisão de serviços estabelecida por meio de relações regulares e duradouras entre prestadores profissionais de qualquer setor e usuários ou membros da comunidade, sendo que todos os envolvidos contribuem com recursos de forma substancial. Salm (2014), por sua vez, amplia essa visão ao destacar que a coprodução constitui uma estratégia de produção pública que depende da sinergia estabelecida entre agentes governamentais, privados e cidadãos, materializando-se em estruturas de rede e parcerias onde a participação cidadã é requisito obrigatório.

A coprodução, nesse sentido, não se limita à transferência de tarefas do Estado para a sociedade, mas configura uma abordagem de práticas compartilhadas que pode ser aplicada a diferentes áreas da gestão pública (Souza; Schommer, 2023). Isso implica reconhecer que a participação cidadã pode assumir formas variadas ao longo de todas as etapas do ciclo de políticas públicas (Nabatchi; Sancino; Sicilia, 2017), incluindo uma postura ativa de acompanhamento e vigilância da gestão pública (Schommer; Nunes; Moraes, 2012).

A efetivação da coprodução depende de condições habilitadoras como transparência, *accountability*, confiança e participação cidadã, sendo a transparência particularmente importante para alinhar expectativas, justificar restrições orçamentárias e mobilizar tanto a administração quanto os cidadãos (Rocha *et al.*, 2019). Salm e Menegasso (2009) oferecem uma perspectiva mais ampla ao situarem a coprodução no contexto da multidimensionalidade humana, compreendendo o ser humano como sujeito político que necessita participar ativamente das decisões na esfera pública. Para esses autores, os diferentes modelos de administração pública são complementares entre si e se aplicam a uma realidade social

composta por múltiplos espaços, de modo que o bem público é coproduzido em rede, com a participação do cidadão agregando uma variável essencial à gestão pública contemporânea.

3 METODOLOGIA

3.1 ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO

Esta pesquisa qualitativa fundamenta-se no paradigma interpretativista, que busca compreender o mundo social por meio da experiência subjetiva dos atores, priorizando o quadro de referência do participante em detrimento da perspectiva do observador externo (Burrell; Morgan, 1979). A ontologia adotada é intersubjetiva, a realidade social não é totalmente objetiva nem puramente individual, mas construída coletivamente a partir do compartilhamento de significados entre os sujeitos (Saccol, 2009). Em consonância, a perspectiva epistemológica construtivista postula que os significados não são descobertos, mas ativamente construídos mediante a interação entre o indivíduo e o ambiente (Creswell, 2014).

3.2 ESTRATÉGIA E DELINEAMENTO DA PESQUISA

Adota-se uma abordagem qualitativa de caráter exploratório, com estratégia de estudo de casos múltiplos. A pesquisa qualitativa permite explorar os significados que indivíduos ou grupos atribuem a fenômenos sociais (Creswell, 2010), enquanto a estratégia de casos múltiplos possibilita investigação aprofundada com maior validade construtiva, especialmente quando combinada a múltiplas fontes de dados (Eisenhardt, 1989; Stake, 2011).

Os casos correspondem a diferentes Instituições Comunitárias de Educação Superior participantes do Programa Universidade Gratuita em Santa Catarina, contemplando gestores institucionais e egressos de distintos cursos e períodos. A triangulação de dados combinando entrevistas com análise documental será adotada como estratégia de validação, permitindo confrontar as perspectivas dos atores com os objetivos formalmente estabelecidos pela política pública e com o arcabouço normativo que a regula (Yin, 2015).

3.3 COLETA DE DADOS

Os dados primários serão obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas com dois grupos participantes:

Grupo 1 — Gestores das ICES: profissionais diretamente envolvidos na gestão e operacionalização da contrapartida social do PUG no âmbito das Instituições Comunitárias de Educação Superior, selecionados por amostragem intencional (Patton, 2002). Esse grupo reúne tanto os responsáveis pela coordenação institucional do programa quanto os agentes que operam diretamente na interface com os beneficiários, em virtude do papel mediador que as ICES exercem entre o Estado e os estudantes no processo de implementação da contrapartida.

Grupo 2 — Egressos beneficiários do PUG: estudantes que já concluíram o curso e, portanto, têm ou terão vivência concreta do processo de cumprimento da contrapartida social que, nos termos da legislação vigente, deve ser cumprida em até dois anos após a conclusão do curso (Santa Catarina, 2025). A opção por egressos, em detrimento de beneficiários ainda cursando, justifica-se pelo fato de que apenas aqueles que concluíram a graduação estão efetivamente inseridos na etapa de cumprimento da contrapartida, que constitui o fenômeno central desta investigação. Os egressos serão identificados por amostragem em bola de neve (*snowball sampling*), dado o caráter disperso dessa população e a ausência de registros nominais públicos (Vinuto, 2014).

O número de entrevistas em ambos os grupos seguirá o princípio da saturação teórica, encerrando-se quando novas entrevistas deixarem de acrescentar elementos às categorias de análise (Glaser; Strauss, 1967). As entrevistas serão realizadas individualmente de forma presencial ou por plataforma digital, registradas em áudio para transcrição posterior, com participação voluntária e observância dos princípios éticos de pesquisa com seres humanos. O roteiro será estruturado com base na fundamentação teórica buscando responder aos objetivos que essa pesquisa se propõe.

O acesso aos egressos combinará quatro estratégias: (i) solicitação formal via A Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei nº 12.527/2011); (ii) contato com Pró-Reitorias das ICES participantes; (iii) *snowball sampling*; e (iv) contato via entidades estudantis (DCEs).

Os dados secundários serão coletados por análise documental, abrangendo: legislação estadual do PUG (Lei Complementar nº 831/2023, Lei Complementar nº 866/2025 e decretos regulamentadores); relatórios de gestão e prestação de contas; documentos institucionais das ICES; respostas a pedidos via LAI; e publicações oficiais da Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina.

A análise documental cumpre dupla função nesta pesquisa: (a) subsidiar a caracterização do desenho institucional da contrapartida social, conforme previsto no primeiro objetivo específico; e (b) fornecer dados secundários para triangulação com as informações obtidas nas

entrevistas. Para a caracterização do desenho institucional, os documentos serão analisados a partir dos três eixos analíticos derivados do referencial teórico:

- Transparência: identificação de dispositivos normativos que regulam o acesso à informação sobre critérios, prazos e resultados da contrapartida, avaliando em que medida o arcabouço legal garante publicidade e clareza aos diferentes atores;
- Participação: mapeamento de instâncias, mecanismos ou espaços formalmente previstos para que beneficiários e ICES interfiram na definição, no monitoramento ou na avaliação da contrapartida;
- Responsabilização: análise da distribuição de obrigações e consequências previstas na norma, verificando se a responsabilização é atribuída de forma equilibrada entre o Estado, as ICES e os beneficiários, ou se recai unilateralmente sobre estes últimos.

3.4 ANÁLISE DE DADOS

Os dados serão analisados por análise de conteúdo (Bardin, 1977), compreendendo as seguintes etapas: (1) leitura flutuante do material; (2) constituição do corpus segundo critérios de exaustividade, homogeneidade e pertinência; (3) codificação em unidades de registro orientadas pelo referencial teórico; (4) categorização temática; (5) agrupamento progressivo das categorias em níveis iniciais, intermediários e finais; e (6) inferência e interpretação à luz do referencial teórico. A análise será conduzida de forma integrada, articulando dados primários e secundários.

As diretrizes de reconfiguração institucional propostas no quarto objetivo específico emergirão da síntese analítica produzida nessa etapa, onde serão construídas a partir da triangulação entre o que o desenho normativo prevê, o que os gestores das ICES percebem na implementação e o que os egressos vivenciam no cumprimento da contrapartida. Não se tratará, portanto, de proposições externas à pesquisa, mas de formulações fundamentadas empiricamente e ancoradas nos princípios de *accountability* e coprodução do bem público desenvolvidos no referencial teórico.

3.5 POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES PREVISTAS

A pesquisa parte de uma dissertação de mestrado anterior sobre o PUG, o que confere à pesquisadora familiaridade com o campo, conhecimento institucional e contatos já

estabelecidos, vantagens que de certo modo facilitam o acesso aos participantes. O caráter público do programa assegura a disponibilidade de fontes documentais, complementada pelo uso potencial da LAI para acesso a registros não disponíveis nos canais oficiais.

A principal limitação é a ausência de registros públicos dos egressos beneficiários, dificultando sua identificação e contato. A *snowball sampling* atenua parcialmente esse problema, mas não elimina o risco de viés amostral. Ademais, a trajetória prévia da pesquisadora exige atenção à reflexividade, para que interpretações anteriores não interfiram na análise, risco a ser gerenciado por meio de diário de campo, supervisão orientadora e rigor metodológico.

4 CRONOGRAMA

ATIVIDADE	ANO 1		ANO 2		ANO 3		ANO 4	
	1º Sem	2º Sem	3º Sem	4º Sem	5º Sem	6º Sem	7º Sem	8º Sem
1. Disciplinas obrigatórias	×	×	×	×				
2. Disciplinas eletivas		×	×	×				
3. Estágio docência – Graduação			×					
4 Estágio docência – Pós-Graduação				×				
5. Proficiência em inglês (até 12º mês)	×							
6. Proficiência em 2ª língua		×						
7. Produção bibliográfica		×	×	×			×	
8. Participação em defesas	×	×						
9. Exame de qualificação					☆			
10. Coleta de Dados					×	×		
11. Análise dos Dados							×	
12. Defesa da tese								☆

Legenda:

× Atividade em execução ☆ Marco/entrega importante (qualificação e defesa)

Cronograma elaborado com base na Resolução nº 01/2022 – Colegiado do Programa de Pós-Graduação Acadêmico em Administração da ESAG/UDESC.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L.; Loureiro, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: P. R. **Arvate, & C. Biderman** (Org.). 2004. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus.

AFONSO, A. J. Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, p. 471-484, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>. Acesso em: 20 mar. 2026.

ALLAIS, S. Towards measuring the economic value of higher education: lessons from South Africa. **Comparative education**, v. 53, n. 1, p. 147-163, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03050068.2017.1254985>. Acesso em: 13 fev. 2026.

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 fev. 2026.

ARATO, A. Representação, soberania popular, e *accountability*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 55-56, p. 85-103, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/VpWCp39q68qHYsRdzkC77Qk/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 22 mar. 2026.

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._1971. Analise_de_conteudo.Lisboa edicoes 70 225.20191102-5693-11evk0e-with-cover- page-v2.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7684991/mod_resource/content/1/BARDIN_L._1971.Analise_de_conteudo.Lisboa_edicoes_70_225.20191102-5693-11evk0e-with-cover-page-v2.pdf). Acesso em: 14 mar. 2026.

BOVAIRD, T. Além do engajamento e da participação: coprodução de serviços públicos por usuários e pela comunidade. **Public administration review**, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x?casa_token=Un7aQ39jnIEAAAAA:uc03YtVnjY3DjMlvJII8FvCvgaEZ-pfZ_PjqY6l4ZaVgWtV11c7vECKJYmw6PISTzgIKH7yCuT6wrk4. Acesso em: 30 mar. 2026.

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

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.

BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. E. Em direção a uma definição do conceito de coprodução. **Public administration review**, p. 59-65, 1983. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/975300>. Acesso em: 31 mar. 2026.

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

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30 a 50-30 a 50, 1990. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9049>. Acesso em: 25 mar. 2026.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 16 mar. 2026.

CECCHINI, S; MADARIAGA, A. **Programas de transferencias condicionadas**: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL, 2011. (Cuadernos de la CEPAL, LC/G.2497-P). Disponível em: <https://hdl.handle.net/11362/27854>. Acesso em: 3 mar. 2026.

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.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service: Serving, not steering**. Routledge, 2015. Disponível em: <https://api.taylorfrancis.com/content/books/mono/download?identifierName=doi&identifierValue=10.4324/9781315709765&type=googlepdf>. Acesso em: 28 mar. 2026.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação: revista da avaliação da educação superior (Campinas)**, v. 18, p. 107-126, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772013000100007>. Acesso em: 26 fev. 2026.

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: mar. 2026.

GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. **The Discovery of Grounded Theory**: Strategies for Qualitative Research. Chicago: Aldine Publishing, 1967. Disponível em: <https://share.google/emymbTaZuuBlqWJ8>. Acesso em: 16 mar. 2026.

HEIDEMANN, F. G. 2009. **Ética de responsabilidade**: Sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In F. G. Heidemann, & J. F. Salm (Orgs.), Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise (pp. 301-309). Brasília, DF: UnB.

HOWLETT, M. **Designing Public Policies: principles and instruments**. 3. ed. Nova York: Routledge, 2023.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. **Public administration review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x?casa_token=C9BkSZ-Ex0cAAAAA:c-CnAs950Zu44uhtWfabJYR0iC0rsWoLqQHVNgBVu624teFAucVA7odHW_bGn4_svV6L9P2wq0dV58Q. Acesso em: 30 mar. 2026.

LIMA, L. L; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, p. 101-110, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>. Acesso em: 28 mar. 2026.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: **Editora PUC Minas**, p. 20-49, 2012. Disponível em: <https://perguntasaopo.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/pend-08-gabriela-s-lotta-2-revisado-2.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

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 mar. 2026.

MATTIA, C de; ZAPPELLINI, M. B. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 12, n. 3, p. 573-589, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395114417>. Acesso em: 31 mar. 2026.

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 fev. 2026.

MORAES, M. C. B; ARAUJO, F. de S. de. **Programa Universidade Gratuita: desafios de implementação na perspectiva dos seus gestores**. 2025. 140 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/271700>. Acesso em: 31 mar. 2026.

NABATCHI, T; SANCINO, A. I; SICILIA, M. Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction. **Public administration review**, v. 77, n. 5, p. 766-776, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12765>. Acesso em: 28 mar. 2026.

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 fev. 2026.

OSTROM, E. Cruzando a grande divisão: Coprodução, sinergia e desenvolvimento. **Desenvolvimento mundial**, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0305750X9600023X>. Acesso em: 31 mar. 2026.

PATTON, M. *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. 4ª. ed. Thousand Oaks, CA: **Sage**, 2002, p. 432.

PEDERIVA, J. H. Accountability, constituição e contabilidade. **Revista de informação legislativa**, v. 35, n. 140, p. 17-39, 1998. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/84137146/r140-03.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2026.

PINHO, J. A. G de; SACRAMENTO, A R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 43, p. 1343-1368, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=html&lang=pt> Acesso em: 26 mar. 2026.

RAUPP, F. M; PINHO, J. A. G de. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos Ebape. Br**, v. 9, p. 116-138, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/YZ4qsN6fp8nMT7jyJ9hVYtf/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 31 mar. 2026.

ROCHA, A. C. Accountability: dimensões de análise e avaliação no trabalho dos Tribunais de Contas. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 16, n. 2, 2013. Disponível em: <https://scholar.archive.org/work/4jn4hxemjbcxhhlp5imzou6hxa/access/wayback/https://www.revistacgg.org/contabil/article/download/513/pdf>. Acesso em: 24 mar. 2026.

ROCHA, A.C *et al.* Transparência como elemento da coprodução na pavimentação de vias públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 24, n. 78, 2019. DOI: 10.12660/cgpc. v24. n78.74929. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/74929>. Acesso em: 1 abr. 2026.

ROCHA, A. C. *et al.* Elementos estruturantes para a realização da coprodução do bem público: uma visão integrativa. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 19, p. 538–551, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/VGxqkj4SXKBDtnvTj7hPhgs/?lang=pt>. Acesso em: 16 mar. 2026.

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 mar. 2026.

SALM, J. F; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 97–120, set./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2009v11n25p83/12590>. Acesso em: 28 mar. 2026.

SALM, J. F. Coprodução de Bens e Serviços Públicos. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. P. 42-44. Disponível em: http://issuu.com/carlosvilmar/docs/e-book_dicionario_de_verbetes/44. Acesso em: 4 mar. 2026.

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. Secretaria de Estado da Educação. **Programas de Assistência Financeira Estudantil do Ensino Superior de Santa Catarina**: apresentação. 2024. Disponível em: <https://ensinosuperior.sed.sc.gov.br/index.php/graduacao/apresentacao>. Acesso em: 3 abr. 2026.

SANTA CATARINA. Decreto nº 893, de 14 de março de 2025. Altera o Decreto nº 450/2024 e dá outras providências. Florianópolis, SC, 2025. Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/51718>. Acesso em: 25 mar. 2025.

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. Florianópolis, SC, 2025.

SCHEDLER, A. Conceituando a responsabilidade. **O Estado autolimitado: Poder e responsabilidade nas novas democracias**, v. 14, 1999. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PA13&dq=Schedler,+1999&ots=-nQ3roxLL5&sig=tmpJ5iG5Aam8RhNvDYWDOFqBSS4>. Acesso em: 1 abr. 2026.

SCHOMMER, P. C; MORAES, R. L. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. **Gestão. org**, v. 8, n. 3, p. 298-326, 2010. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7854226>. Acesso em: 10 fev. 2026.

SCHOMMER, P. C; NUNES, J. T; MORAES, Rubens Lima. Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. **Publicações da Escola da AGU: Gestão Pública Democrática**, Brasília, v. 4, n. 18, p. 229–258, maio/jun. 2012. Disponível em:

https://www.academia.edu/download/62322014/Accountability_controle_social_e_coprodu20200309-119301-125uoxh.pdf. Acesso em: 24 mar. 2026.

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

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: 31 mar. 2026.

SOUZA, F. A; SCHOMMER, P. C. Coprodução em Conselhos Municipais de Educação: possibilidades para a coprodução do controle. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 29, e46460, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/lc29202346460>. Acesso em: 21 mar. 2026.

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

OLIVEIRA, B. R de. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014. Disponível em: <https://share.google/0G3EwHAJREUWxrUWO>. Acesso em: 3 mar. 2026.

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 fev. 2026.

VILLATORO, P. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. **Revista Cepal**. 2010. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/a5865356-06ef-4fc4-a93e-3fda3988058a/download>. Acesso em: 5 mar. 2026.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, ago./dez. 2014. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/download/10977/6250>. Acesso em: 16 mar. 2026.

WHITAKER, G. P. Coprodução: Participação cidadã na prestação de serviços. **Public administration review**, p. 240-246, 1980. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/975377>. Acesso em: 31 mar. 2026.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: Planejamento e métodos. 5 ed. Bookmann editora, 2015.