

# A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE DA UNIVERSIDADE PÚBLICA NO BRASIL<sup>1</sup>

---

**Giovanni Felipe Ernst Frizzo**  
Universidade Federal de Pelotas – UFPEL

**Elizara Carolina Marin**  
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

**Fabiane de Oliveira Schellin**  
Secretaria Estadual de Educação – SEDUC/RS

## **Resumo**

Este artigo tem como objetivo analisar a consolidação da Extensão Universitária como elemento estruturante da concepção de universidade pública, através de um estudo que recorre a uma pesquisa histórico documental e de análise bibliográfica sobre a concepção de universidade e extensão que se tornaram hegemônica na atualidade. Esta análise histórica e da literatura apontou para a existência de diferentes concepções de Extensão Universitária que se colocam em disputa à lógica hegemônica existente na universidade, processo este atravessado por contradições em relação ao projeto de sociedade e modelos de universidade consolidados. Entendemos, ainda, que a extensão pode se constituir como um espaço de trabalho educativo, de formação humana e profissional de acadêmicos e de diálogo com a comunidade quando se volta efetivamente para essas demandas.

**Palavras-chave:** Extensão Universitária; Universidade; Política Educacional

## **Abstract**

This article aims to analyze the consolidation of University Extension as a structural element of the public university conception we have today, through a study that uses a documentary historical research and literature review on the design of university and extension that became hegemonic nowadays. This historical analysis and literature pointed to the existence of different conceptions of University Extension facing disputed the existing hegemonic logic at the university, crossed processes contradictions regarding the project of society and university models consolidated. We understand that the extension can be constituted as an educational workspace, human and professional training of academic and dialogue with the community, however, when he turns effectively to these demands.

**Keywords:** University Extension; University; Educational Policy

## **Introdução**

Este artigo trata da relação entre a Extensão Universitária (EU) e a estruturação do modelo de universidade pública brasileira. Tem como objetivo analisar a consolidação da EU como estruturante da concepção de universidade que temos na atualidade, através de um estudo que recorre a uma pesquisa histórico documental e de análise bibliográfica sobre a concepção de universidade e extensão que se tornaram hegemônica na atualidade.

Partimos do pressuposto de que as discussões sobre a EU não pode ser isolada da universidade. Por se manifestar dentro de seus domínios, usufruir de seus colaboradores, recursos financeiros e estruturais, o desenvolvimento da extensão está diretamente atrelado ao avanço da universidade. Dessa forma, realizamos breve contextualização do processo histórico traçado pela universidade, para compreender a trajetória que a EU delineia desde sua origem até os dias atuais, entendendo que a universidade, assim como outros setores sociais, sofreu e sofre ações políticas e econômicas que influenciam nas suas decisões.

Este estudo é parte de uma pesquisa mais ampla que trata da relação entre a EU e a formação de professores, uma pesquisa de caráter exploratório e almejou identificar e interpretar, a partir de uma abordagem qualitativa, como vêm sendo desenvolvidas as ações de EU nos curso de formação inicial de professores de universidades federais do Rio Grande do Sul (RS). Para este artigo, elegemos um recorte que trata da relação entre EU e sua consolidação na concepção de universidade que temos na atualidade.

## **Constituição da universidade e processos de mudanças: considerações iniciais**

Por ser uma instituição marcada pela presença de conflitos sociais, opiniões e ações divergentes, que expressam as contradições da sociedade, a universidade seria considerada, desde seu surgimento, uma instituição de caráter social com vistas à socialização do conhecimento. Sendo legitimada pela conquista da autonomia do saber frente ao estado e a religião. Porém Pereira (2009, p 35) atenta para o fato de que a “busca da autonomia ao longo da história das universidades no mundo teve conquistas e retrocessos conforme o tempo histórico, político e econômico de cada país”.

Santos (2004) relata que a universidade pública e o sistema educacional como um todo, sempre esteve ligado à construção de um projeto de país, normalmente elitista, tornando-se especialmente evidente nos continentes asiáticos, africanos e latinos a partir do século XX. Para Santos (2004) o envolvimento da universidade e do Estado, em muitos casos, torna-se intenso, chegando-se a um ponto em que questionar o projeto político nacional seria, conseqüentemente, questionar a concepção de Universidade Pública. Chauí (2003a), de forma semelhante destaca que as relações entre Estado e universidade não podem ser tomadas como relações de exterioridade, uma vez que, vista como instituição social, a universidade acompanha as transformações sociais, políticas e econômicas. Concordando com Chauí (2003b, p. 6) a universidade, “mais do que determinada pela estrutura da sociedade e do

Estado seria, antes, um reflexo deles”. Entretanto por ser uma instituição social, munida de autonomia intelectual pode, conseqüentemente, relacionar-se de maneira conflituosa com a sociedade e Estado.

Sendo assim é necessário estar ciente de que a universidade se posiciona de forma diferente, quando analisamos sociedades e épocas distintas. Como exemplo, podemos citar os três modelos clássicos do século XIX que vem sendo modificados nas últimas décadas, como destaca Ferreira (2010, p. 4): o modelo francês, caracterizado pelo ensino público, porém estritamente controlado pelo Estado, e que enfatizou a formação profissional; o modelo inglês que seguia a lógica da “formação integral, não utilitária”, pautada em um método individual onde a pesquisa científica e formação profissional eram mantidas em segundo plano; e, o modelo alemão, no qual, a universidade era pautada na autonomia e independente dos interesses do Estado ou qualquer outro tipo de poder, buscando uma formação intelectual que primasse pela cultura e qualidade, além da pesquisa e formação da elite. No modelo alemão, a universidade somente poderia contribuir, através da ciência, para o crescimento da nação se fosse uma instituição livre e autônoma (FERREIRA, 2010). Alguns dos princípios que outorgavam legitimidade a universidade humboltiana eram: formação através da pesquisa; unidade entre o ensino e pesquisa; interdisciplinaridade; autonomia na administração da instituição e da ciência que ela produz; relação integrada, porém autônoma, entre Estado e Universidade; e complementaridade do ensino fundamental e médio com o universitário (PEREIRA, 2009).

Essas modificações que afetam os modelos de universidade na sociedade atual têm sido provocadas pelas mudanças no contexto social, e mais recentemente pelas reformas educacionais, oriundas da tentativa de controle das crises internacionais do capital.

Nas décadas de sessenta e setenta, como destaca Sguissardi (2009), muitos países começaram a buscar alternativas para um equilíbrio orçamentário. Dentre as opções apresentadas estava a redução de gastos públicos, especialmente através da privatização de empresas e serviços públicos. Assim, o Estado passou de um parceiro e potencial órgão de fomento da educação superior, a um órgão regulador e subsidiário dos recursos. De igual forma, a educação superior passou a ser vista como um problema econômico que se utiliza de recursos públicos.

Sguissardi (2009; 2010) afirma que o Brasil aderiu a esse processo de equilíbrio orçamentário somente no início dos anos noventa, buscando promover uma reorganização das esferas públicas e privadas, nas mais variadas atividades do Estado e sociedade. Essa movimentação resultou na dualidade estatal/público e gerou uma polarização entre a desqualificação do estatal e a supervalorização do privado. Dentre as mudanças ocorridas, destaca-se a expansão do campo privado para além do setor produtivo, apropriando-se das esferas educacional, da saúde e da cultura.

Essas novas determinações do mercado fizeram com que as universidades fossem pressionadas, tornando-se mais independentes com relação ao Estado. Para Chauí (2003b, p.2) essa reorganização transformou a educação superior, assim como outros setores sociais como a cultura e a saúde, em “serviços sociais não exclusivos do estado”.

Autores como Chauí (2003a e 2003b), Leher (2001), Chaves (2005), Sguissardi (2009),

entre outros, afirmam que as propostas de reestruturação da educação superior se manifestam como parte de um processo muito mais complexo. Elas integram uma série de estratégias assumidas pelos países centrais do capitalismo mundial como forma de aumento da produtividade e equilíbrio do setor econômico. Através de redução de gastos com gestão pública e o incentivo a projetos privados, haveria uma maior participação financeira da sociedade. Chaves (2005, p. 2) destaca ainda que na estrutura capitalista atual, o Estado seria o responsável pelo desenvolvimento da esfera pública, ao passo de que o mercado seria o espaço da esfera privada, porém, no momento em que a esfera privada passa a ocupar o espaço público e os interesses dessa se sobrepõem aos da coletividade, acontece a “privatização do público”.

Ferreira (2010, p. 6) relata que o discurso neoliberal evidencia o espaço do mercado como a solução para a crise. Nessa visão, a educação superior, deveria centrar-se na “produtividade, na excelência, na competitividade e na utilização de indicadores quantitativos de performance”.

Assim, a universidade estaria subordinada a uma autonomia financeira na medida em que ficaria livre para buscar parcerias institucionais privadas como empresas com interesse em prestação de serviços ou apoio as pesquisas da universidade. Conseqüentemente sua autonomia institucional, já que mesmo não sendo governada por atores externos a ela, necessitaria subordinar-se cada vez mais a lógica e interesse do mercado e Estado (SGUISSARDI, 2009).

## **As organizações mundiais e sua interferência nas políticas educacionais**

As discussões acerca da educação superior como um bem público ou privado são feitas desde a década de noventa e tomam espaço cada vez maior em documentos produzidos pelas organizações econômicas mundiais como o Banco Mundial (BM), Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) e Organização Mundial do Comércio (OMC), além das instituições educacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e ainda das organizações nacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e a União Europeia (UE). Também tem participação pesquisadores e educadores que se posicionam a respeito das reformas que vem ocorrendo.

Nesse contexto, o BM juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), influenciam as políticas públicas educacionais dos países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil, através de um documento lançado em 1994, chamado: *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de lá experiencia* (SGUISSARDI, 2009). A partir da participação desses órgãos nos setores sociais, concordando com Chaves (2005), a educação transfigura-se de investimento social para um gasto público que necessita redução, a fim de que se cumpram as exigências de ajuste fiscal fixadas pela política econômica mundial ao Estado.

As orientações desse documento, na concepção de Sguissardi (2009), supõem relações teórico-políticas com o Estado e a sociedade civil, e são propostas no sentido de redução dos recursos públicos no que diz respeito às instituições públicas de educação superior. Um dos

argumentos se refere ao modelo europeu de universidade - baseado na autonomia, pública e gratuita e nos princípios de ensino, pesquisa e extensão - alegando que os investimentos nesse modelo de ensino são altos demais para o Estado e pouco adequados para a América Latina, esclarece Leher, (2001). Esse foi um dos aspectos mais importantes que impulsionaram a reforma, já que a obrigatoriedade da associação entre ensino, pesquisa e extensão, era visto pelo BM como critério dispendioso e foi tensionado a extinguir-se. Além disso, as sustentações de que os investimentos na educação básica eram mais lucrativos e traziam um retorno mais rápido para a sociedade capitalista, necessitada de mão de obra, foi outro argumento utilizado para pressionar os governos no sentido da reforma.

Em algumas teses propostas pelo BM é possível identificar princípios de diferenciação e diversificação das instituições de educação superior, especialmente as universidades, por exemplo:

la introducción de una mayor diferenciación en la enseñanza, es decir, la creación de instituciones no universitarias y el aumento de instituciones privadas, puede contribuir a satisfacer la demanda cada vez mayor de educación postsecundaria y hacer que los sistemas de enseñanza se adecúen mejor a las necesidades del mercado de trabajo (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 31).

Dessa forma, através da diferenciação institucional, ou seja, criação de faculdades, institutos profissionais, colégios técnicos, além do ensino a distância, haveria uma redução de recursos públicos e retorno mais rápido dessa mão-de-obra para a sociedade.

Quanto à diversificação, caso as instituições estatais quisessem melhorar sua eficiência e qualidade, o documento do BM apontava que os governos deveriam efetuar ações que promovessem reformas importantes no financiamento. Estas seriam responsáveis por mobilizar mais fundos privados para as instituições públicas, subsidiar estudantes qualificados que não pudessem prosseguir no ensino superior por causa da renda familiar insuficiente, e promover a eficiência na alocação e utilização de recursos fiscais dentro e entre as instituições do Estado. Outra consideração importante que acaba afetando o sistema educacional é a posição do BM quanto à concepção público/privado, referindo-se as instituições de educação superior (IES). Para o BM, as IES não poderiam ser tratadas como instituições exclusivamente públicas, por três características: “a competitividade (oferta limitada), excluibilidade (pode-se obtê-la mediante pagamento) e recusa (não é requerido por todos)” (SGUISSARDI, 2009, p. 213). Nesse sentido a educação superior estaria associada ao conceito de empresa privada, nutrindo-se da categoria mercantilização do saber e da ciência, o que acarreta a perda do princípio de bem coletivo e direito fundamental da cidadania, garantido pelo Estado.

A reforma do Estado, como explica Chauí (2003b), ocasionou ainda uma nova definição para as universidades, que não seriam mais consideradas instituições e sim organizações sociais. As mudanças referentes ao conceito se dão na medida em que uma organização é definida por uma prática social instrumental, ou seja, munida de sistemas administrativos voltados para a gestão, planejamento, controle e êxito. Sua avaliação passa a basear-se no

cumprimento de metas, contratos de gestão e indicadores de produtividade. Esse modelo de universidade é chamado por Chauí de “Universidade Operacional” (2003b, p.3).

Esse modelo de universidade, baseado somente no ensino, chamado por Sguissardi (2009, p.199) de “Universidade Neoprofissional”, apresenta como características a autonomia financeira, referente à diferenciação de recursos, e o caráter competitivo, já que necessitam buscar cada vez mais subsídios da iniciativa privada para complementação de verba. Para a administração dessas instituições, sistemas gerenciais e também fundações de apoio institucional são instaladas nas IES federais (IFES), com o objetivo de administrar e financiar as ações da universidade.

As orientações feitas pelos organismos econômicos, especialmente o BM aos governos, afetam diretamente os sistemas de avaliação das IFES, uma vez que afastam o Estado da função de mantenedor, intensificando as políticas de fiscalização e avaliação por parte do Estado, afetando diretamente a autonomia institucional. Isso exige das universidades e demais instituições de ensino que se enquadrem nas novas exigências, já que o financiamento ainda existente está sujeito à adequação e cumprimento de metas pré-determinadas.

Chaves (2005) sinaliza que, a redução de aportes financeiros para manutenção das IFES por parte do Estado é outro aspecto importante na avaliação, uma vez que induz as instituições a apelar para os recursos privados, adotando medidas administrativas de cunho privatizante. O Estado passa a cobrar das instituições eficiência, de acordo com a lógica do produzir mais com menos custo.

Essas teses propostas a partir de 1994 são acatadas por diversos países, especialmente pelos países em desenvolvimento, por serem orientações dos órgãos econômicos. Dessa forma, a educação superior, antes vista como uma produtora de conhecimentos e formadora de cidadãos para as práticas da vida social e econômica, através da construção de nações livres e desenvolvidas, acaba atrelada às deliberações imediatistas do mercado. Assim passa a ser vista também como uma função de cunho econômico, atendendo aos interesses individuais e privados. Como assinala Dias Sobrinho (2004), essa nova configuração do ensino superior e, especialmente da universidade, provocou mudanças pertinentes no papel social da educação superior no que tange a compreensão das suas funções na sociedade.

Nos anos noventa, modificações da legislação brasileira no que tange o Sistema Nacional de Educação, provocaram alterações também na educação superior. Corroborando com as orientações do BM, em 1996 foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, 1996), na qual a educação superior é descrita de forma minimalista, traçando apenas considerações gerais sobre o nível de ensino. Sguissard (2009) destaca que essa normatização simplificada deixa sobre responsabilidade da legislação complementar o detalhamento do financiamento, das funções e normatizações dos sistemas de ensino. Leher (2001), no mesmo sentido, assegura que a reforma acaba sendo ainda complementada por uma série de Medidas Provisórias, Decretos e Portarias que promovem o avanço da intervenção governamental, especialmente nas universidades públicas, aumentando o domínio normativo do Estado sobre as esferas educacionais.

O Decreto 2.207/97, por exemplo, define que a educação superior passe a ser estruturada sob a forma de: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades,

institutos e institutos superiores. Sendo obrigatoriedade das universidades o cumprimento das ações indissociáveis entre ensino, pesquisa e extensão, ou seja, não há menção de que outras formas de instituição de nível superior necessitem também cumprir com os princípios da indissociabilidade, nem tampouco da oferta de pesquisa ou extensão, tornando assim mais flexível a organização da educação superior.

Ao discutir o termo “flexibilizar”, Chauí (1999, p. 2) destaca que o Ministério da Educação (MEC), ao usar esse verbo, acena para uma série de ações como a diminuição do regime único de trabalho, propondo “contratos flexíveis”; a simplificação dos processos de gestão financeira e a prestação de contas; a “adaptação dos currículos de graduação e pós-graduação às necessidades profissionais das diferentes regiões do país, isto é, às demandas das empresas locais”; e “separação da docência e pesquisa, deixando a primeira na universidade e deslocando a segunda para centros autônomos”.

A principal crítica feita a essa determinação refere-se ao fato de que a diplomação, ou valoração do título de uma instituição universitária para com as demais, que em muitos casos se constituem em cursos de curta duração, não difere em nenhum aspecto legal. O que favorece por parte do mercado e do Estado, os financiamentos a instituições que formem profissionais mais rapidamente e com um menor custo.

Esses critérios acabam tornando a universidade uma instituição carente de investimentos financeiros e humanos. De tal modo que a necessidade da redução de gastos orçamentários e o desejo de expansão da educação superior associam-se a criação de IES com fins lucrativos e isentas das ações de extensão e pesquisa. Disseminam-se deste modo as universidades neoprofissionais ou de ensino, que são em grande maioria privadas. Essas universidades de ensino seriam organizações pautadas no modelo gerencial, em que a formação se daria de maneira rápida (aproximadamente três anos) e com o objetivo principal do desenvolvimento de mão-de-obra profissional para abastecimento do mercado (SGUISSARDI, 2010).

A pesquisa não é totalmente excluída dessa nova proposta de universidade, pelo contrário, surgem também as “Universidades de pesquisa” (SGUISSARDI, 2009, p. 114). Nessas, as pesquisas são realizadas, não tendo como prioridade atender as demandas sociais, e sim, satisfazer a interesses vinculados as prioridades do mercado ou de agências que valorizem certos tipos de pesquisa.

Ainda quanto aos adendos na LDBEN, o Decreto 2.306/97 reconhece as IES privadas como instituições com fins lucrativos, ou seja, a partir desse momento elas podem se estruturar sob a forma de empresas comerciais, indo ao encontro das propostas do BM à diversificação e privatização da educação superior.

Várias alterações foram feitas a partir de 1995 no que tange a educação superior, especialmente no octênio de 1995-2002. Ferreira (2010) aponta que nesse período, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a expansão do acesso ao nível superior de ensino foi fomentada, entretanto via IES privadas. Embora fosse solicitada a expansão também das IFES, houve uma drástica redução de recursos destinados às mesmas, o que culminou em IFES estabilizadas ou privatizadas, e ainda a suspensão dos processos de contratação de professores e funcionários.

Com a mudança de governo para Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a educação

superior nos primeiros anos não apresentou grandes modificações, tendo seguido as políticas da administração anterior. O diferencial desse governo se deu com as políticas de expansão interna das IFES, por meio REUNI (Decreto nº 6.096/07), da expansão dos Institutos Federais, da injeção de recursos públicos em instituições privadas a partir de políticas como o PROUNI (Programa Universidade para Todos), e ainda do estímulo ao financiamento estudantil para estudantes através do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Apesar do fomento à expansão da rede federal, Ferreira (2010) destaca que o governo Lula também continuou incentivando as IFES a captarem recursos de fontes alternativas, imposto, inclusive através de metas avaliativas.

A partir do Decreto 2.306/97 (BRASIL, 1997) que assegura o ensino com fins lucrativos, o número de IES privadas aumentou vertiginosamente, as IES filantrópicas sofrem queda. As crises no sistema de ensino público brasileiro, especificamente a educação superior vem se estendendo já há alguns anos, os cortes financeiros sofridos tiveram consequências graves dentre eles: “a precarização da infraestrutura dos campi federais (laboratórios, redes de informática, bibliotecas)”; a estagnação dos salários de servidores públicos (professores e funcionários); e “o grau de qualidade do ensino e da pesquisa foram reduzidos, mesmo conservando-se acima da média da qualidade no setor privado” (SGUISSARDI, 2009, p. 244). Mesmo que o número de matrículas nas IFES tenha aumentado cerca de 60% no decorrer de 1989 a 2002, não foi tão significativo quando comparado as IES privadas durante o mesmo período. É importante ressaltar ainda a diminuição do investimento por aluno no ensino superior federal que passou de R\$ 11.198,00 em 1995 para R\$ 5.488,00 em 2001, sendo reduzido quase que pela metade (SGUISSARDI, 2009). Assim, o acesso ao ensino superior foi facilitado por políticas como o PROUNI e o REUNI, porém em detrimento de outros fatores importantes como a qualidade da formação e política de permanência nas IES.

Dessa forma, enquanto que o governo FHC ficou caracterizado pela privatização como tentativa de saída da crise, o governo Lula, como afirma Maués (2010), além de continuar fomentando a expansão das instituições privadas, foi marcado por outras medidas não menos polêmicas. Dentre elas, a ampliação e forte propaganda do programa FIES, a instituição de programas como o PROUNI, e especialmente, a aprovação e implantação do programa REUNI.

Lima (2009) afirma que, as reformulações que são propostas pelo REUNI modificaram a estruturação dos cursos de graduação e o trabalho docente desenvolvido nas IFES, ressignificando as funções sociais da universidade pública. Mesmo se expandindo, pela lógica REUNI, as instituições tendem à precarização, por situações distintas: a formação profissional e o trabalho docente.

Maués (2010) e Lima (2009) convergem em seus estudos ao afirmarem que a formação profissional e o trabalho docente são prejudicados na estrutura do REUNI. Especialmente pelo aumento do número de alunos por turma, e também as novas modalidades de graduação, que explicitam uma formação aligeirada e desvinculada da pesquisa e da extensão.

Quanto ao trabalho docente, Maués (2010) destaca que a intensificação através do aumento do número de alunos, além da demanda de trabalho, pode ocasionar problemas de saúde como: mal estar docente, depressão, stress, problemas de voz, distúrbios mentais e



outros problemas que venham a afastar o profissional da docência.

Sguissardi (2009) destaca que, de forma geral, as IFES já sofriam com a desestruturação do quadro de professores contratados em 1999, quando cerca de 40% dos docentes apenas, eram contratados em regime de tempo integral. Relembrando que os horistas não se dedicam às atividades de pesquisa e extensão, pela falta de tempo, e que 1/3 desses professores de tempo integral, dedicam-se a atividades administrativas, sobraria apenas cerca de 30% dos profissionais em condições legais para dedicação à pesquisa e extensão.

No que se refere à incorporação das instituições ao programa, o Decreto 6.096/07 (BRASIL, 1997) é bastante claro e descreve no artigo 3º que:

O Ministério da Educação destinará ao Programa recursos financeiros, que serão reservados a cada universidade federal, na medida da elaboração e apresentação dos respectivos planos de reestruturação, a fim de suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas.

Evidenciamos que, para as instituições terem direito aos recursos orçamentários é preciso aderir à proposta, apresentando os planos de reestruturação. Além disso, Lima (2009) explicita que o não cumprimento das metas de desenvolvimento, acordado por documento assinado pelas universidades, culmina na suspensão dos recursos programados, no ano imediato ao descumprimento das metas, podendo haver suspensão do acréscimo de professores da instituição. Atualmente, todas as universidades federais já aderiram ao programa REUNI. Dessa forma, através desse programa, o Estado passa a desempenhar seu papel de controlador e avaliador do ensino superior como foi proposto pelo BM em 1994.

A partir do que foi exposto pode-se afirmar que a universidade vem sendo pressionada a abandonar sua função principal de formação e produção de conhecimento. Visando, assim, atender as demandas sociais e aderir a um novo processo de formação em que a educação é vista como um serviço, disponível para a “sociedade do conhecimento” e serve de apoio à internacionalização do capital (FERREIRA, 2010, p. 3).

É importante observar ainda a livre interpretação criada a partir da LDBEN de 1996, a qual de forma minimalista, cita a obrigatoriedade das ações de ensino, pesquisa e extensão apenas às Universidades, as quais não são atualmente as instituições que mais crescem.

## **Universidade e Extensão**

As primeiras ações de extensão tiveram suas origens em países como a Inglaterra, França e Alemanha, tendo como principal propulsora para tanto as Universidades populares (JEZINE, 2001). O modelo europeu de extensão acabou se disseminando para a América do Norte, especialmente para os Estados Unidos, onde foram criadas Escolas de Extensão, que posteriormente deram origem as “Escolas Superiores Rurais ou Universidades Rurais” (ROCHA, 2001, p. 17). Nos Estados Unidos, a extensão se constituiu prioritariamente sob a forma de prestação de serviços, cursos profissionalizantes, educação à distância, dentre

outros modelos e metodologias. Todavia a grande marca americana deixada na extensão foi o preceito do extensionismo rural.

Melo Neto (1997) destaca que, mesmo a extensão tendo origens na Inglaterra, a vertente americana acaba se tornando a mais influente no Brasil, especialmente por estar associada às questões rurais, muito presentes nos cursos voltados à agricultura. Mesmo que a universidade brasileira tenha seguido a lógica europeia de levar o conhecimento ao povo, oriundo das Universidades Populares, a extensão norte-americana se consolida no Brasil por meio da criação da Escola Superior de Agricultura e Veterinária de Viçosa, em 1920, tendo como base o extensionismo rural. (ROCHA, 2001; JEZINE, 2001).

Na América Latina, um dos pontos marcantes para o extensionismo se deu em 1918, na Argentina, onde os estudantes pressionaram a universidade a assumir seu papel social. De acordo com Machado e Paula (2008), foi através do Manifesto de Córdoba que a Extensão passou a ser considerada como uma função inerente à própria universidade. Assim, passou a ser vista como uma maneira de fortalecer a função social da universidade, integrando os segmentos universitários nas lutas sociais e auxiliando nas transformações reformistas na época. Esse movimento influenciou outros grupos, dentre eles, grupos de estudantes no Brasil, os quais desempenharam um papel importante na consolidação e institucionalização da extensão na universidade brasileira, como veremos a seguir.

O surgimento da EU no Brasil, é contada por Sousa (2010) tendo três atores principais: os discentes, através do Movimento Estudantil (ME); o Estado, representado pelo Ministério da Educação e as IES, representadas pelo Fórum de Pró-reitores de Extensão (FORPROEX). A autora destaca que a existência da extensão concretizou-se em 1931, com a promulgação do Primeiro Estatuto das Universidades Brasileiras, e o Decreto nº 19.851/31, art. 42 (BRASIL, 1931), o qual apresenta a forma como a extensão deveria acontecer: “a extensão universitária será efetivada por meio de cursos e conferências de caráter educacional ou utilitário”. As primeiras experiências extensionistas foram resultado de interesses e atos da comunidade discente. Sua origem deve-se ao ME, ressaltando naquele momento não havia o movimento estudantil como grupo organizado, e sim grupos de estudantes que se organizaram e participavam de modificações, revoltas e manifestações sociais no país (SOUSA, 2010).

Fagundes (1985) ressalta que na década de trinta, a extensão apresentava-se como uma forma de preservação as estruturas hierárquicas, mesmo quando destinada as classes populares. O autor destaca que os cursos sintéticos, palestras, e outras atividades pontuais desenvolvidas na época, não eram capazes de imprimir, de igual forma, os conteúdos que a elite aprendia na universidade às camadas populares (FAGUNDES, 1985). Mesmo tendo o intento de levar os benefícios da universidade para quem não tinha acesso, as atividades de extensão primavam por se desvincular das necessidades objetivas da população a ser atingida.

Como explicita Fagundes (1985), esses fatos demonstram que a universidade brasileira por muito tempo, teve o ensino como a modalidade mais tradicional utilizada para cumprir seu papel social. A pesquisa surgiu tempos depois, também no intuito de servir como função social da universidade, entretanto, ambas as funções evidenciavam um caráter elitista, já que atendiam a uma parcela muito pequena da população, deixando a universidade, exposta as

críticas sobre sua função social.

No período entre o Estado Novo e o Golpe Militar, o ME já agiu de forma mais organizada, por intermédio da União Nacional dos Estudantes (UNE). A EU vista sob a visão do ME brasileiro foi ascendendo ao longo da história e suas concepções apontavam para a construção de uma extensão como ferramenta de “envolvimento político, social e cultural da universidade com a sociedade” (SOUSA, 2010, p. 52).

Segundo Sousa (2010), a partir do Golpe Militar até a década de setenta, o surgimento da ditadura militar fez com que o movimento estudantil passasse a ser fortemente combatido e o Estado assumiu o controle sobre as ações extensionistas, porém sem perder o caráter assistencialista. Desse momento em diante, a extensão passou a ser utilizada pelo Estado como “instrumento ideológico de grande potencial”, desenvolvendo um “caráter salvacionista e integracionista”, canalizando-se especialmente nos Centros Rurais Universitários de Treinamento e Ação Comunitária (CRUTACs), as quais tinham como objetivo treinar estudantes para dar assistência às comunidades rurais.

Outra forma utilizada para canalizar os estudantes e se utilizar da extensão como meio de implantar seu novo projeto de governo foi a criação do Projeto Rondon. Nesse, os estudantes universitários se envolveram com o objetivo de atender, através de ações isoladas e pontuais, as áreas mais carentes do país. As viagens para áreas distantes eram usadas ainda como atrativos para a participação estudantil, exclusivamente voluntária, e especialmente com a intenção de retirar os estudantes dos centros urbanos, dispersando ainda mais o ME.

Na segunda metade da década de setenta, de acordo com Maciel (2010), houve uma reorganização dos movimentos sociais, a qual foi extremamente importante para a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 e para a efetivação da extensão como política institucional.

Dentre outros documentos importantes para a ascensão da extensão, Sousa (2010) destaca a elaboração do Primeiro Plano de Trabalho da EU. Este surgiu em um momento que o Estado buscava caminhos para possibilitar a abertura política, vindo a acontecer a partir da segunda metade de 1970. Destaca-se ainda o II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975/1979) que contemplou a EU como uma função a ser cumprida pelas IES (SOUSA, 2010). Fagundes (1985, p. 59) ressalta que o II Plano Setorial de Educação e Cultura, traz uma concepção de extensão ainda como prestação de serviços assistencialistas, assumindo uma dupla função: “recuperar a dimensão social da universidade e integrar aqueles segmentos que se encontram a margem do processo de desenvolvimento do país”.

A partir deste Plano, foi feito um levantamento das ações de extensão existentes e feitas propostas de coordenação, desenvolvimento de um sistema de bolsas, projetos que integrassem escola/empresa/governo e reformulação dos currículos (SOUSA, 2010). Porém, como destaca Sousa (2010), o suporte financeiro insuficiente, tanto pelo MEC, quanto pelas próprias universidades, para com a extensão, foi mais um obstáculo para seu desenvolvimento. Colaborando para que, mesmo sendo função obrigatória nas instituições, a extensão nem sempre seja desenvolvida de acordo com as propostas dos Planos Setoriais, nem mesmo de acordo com os preceitos de indissociabilidade da Constituição Federal.

## **A Institucionalização da extensão e a criação do FORPROEX**

O Decreto nº 19.851 (BRASIL, 1931), considerava a extensão um caminho para que se pudesse elevar o nível de cultura do povo, levando os benefícios do meio acadêmico aqueles que não estavam diretamente ligados a ele. Posteriormente, com a promulgação da Lei 4.024 (BRASIL, 1961), a qual fixava a LDBEN de 1961, se faz nova referência a EU. Porém, para Nogueira (2001), a extensão institucionalizada nesse documento, ainda resumia-se a cursos, que muitas vezes eram ministrados a uma parcela já possuidora de vínculos com a universidade, não contemplando assim os desejos e lutas traçados, especialmente pelos movimentos estudantis.

A UNE, a partir de 1960, foi responsável por uma forte movimentação em prol da Reforma Universitária. Nesse sentido, Sousa (2010) destaca o I, II e III Seminário de Reforma Universitária, ocorridos respectivamente em 1961, 1962 e 1963. Destes seminários foram produzidas declarações nas quais os estudantes salientavam a importância da universidade ser colocada a serviço do povo, tendo como uma das principais ferramentas para tanto era a EU. Nogueira (2001) destaca que uma das principais contribuições dos Seminários foi a proposta de metodologias de trabalho voltadas a comunidade, as quais possibilitavam a reflexão sobre a ação realizada. Esses documentos foram importantes para a construção da Reforma Universitária, concretizada na Lei 5.540 (BRASIL, 1968). Segundo Sousa (2010) era possível identificar preposições do ME na Lei, especialmente, nas questões relacionadas à estrutura da universidade.

A Lei 5.540 (BRASIL, 1968), foi aprovada, mesmo que não atendendo todas as considerações feitas pelo ME. A partir desse momento, a EU passa a ser obrigatória em todas as IES, apesar de não haver nenhuma alteração quanto à concepção da extensão, que se apresentava novamente sob a forma de cursos e/ou serviços, continuando vinculada a prestação de serviços. A grande novidade foi a cobrança sobre a universidade para executar seu papel social. A sociedade passou a ser o enfoque da extensão e esta começou a ser pensada de forma mais articulada ao ensino e a pesquisa, buscando vinculá-los de forma mais concreta ao exercício da transformação da sociedade (SOUSA, 2010).

Apesar da Lei 5.540 ter instituído a obrigatoriedade da extensão indissociável ao ensino e a pesquisa nas IES, na visão de Sousa (2010) não houve grandes ampliações ou modificações sobre as ações já existentes, ocorrendo apenas que a extensão, por fim, assumiu uma face sistemática a partir da instituição dessa Lei.

Rodrigues (2004) menciona que o período pós 1985, foi o momento em que se buscou enfatizar politicamente a importância da extensão, juntamente a outras lutas traçadas pelo corpo docente. O movimento acreditava que a sociedade e a universidade deveriam manter uma relação dialógica e orgânica, estando à sociedade a par daquilo que é produzido e ensinado na universidade. Com a organização das Associações Docentes e depois com o surgimento da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), vai emergir na década de oitenta uma proposta de universidade que tem como princípio básico de qualidade o ensino, a pesquisa e a extensão. Esta proposta será uma referência para inclusão

do artigo 207 da Constituição Federal de 1988 (MACIEL, 2010).

No entanto, mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a universidade brasileira encontrava-se “carente de um conceito para nortear sua prática” (SOUSA 2010, p. 99). Atividades diversificadas eram colocadas como extensão, sendo que muitas delas eram totalmente desvinculadas da vida acadêmica.

Sousa (2010) menciona ainda que nesse período surgiram diversos Fóruns, dentre eles, o FORPROEX. Mais especificamente em 1987, os professores que ocupavam os cargos de Pró-reitores foram procurados por pessoas ligadas ao movimento docente. Dessa conversação, onde foram discutidas as questões referentes a sistematização da extensão e sua inserção nas IES, surgiu a proposta do Fórum, o qual se responsabilizou pela discussão de três questões básicas: conceituação, institucionalização e o financiamento, no intuito de se discutir melhor as questões relacionadas à extensão.

Como primeira proposta, o FORPROEX sugeriu estabelecer uma nova concepção de EU. A partir daquele momento, a mesma passou a ser reconhecida como um componente da tríade ensino-pesquisa-extensão. A extensão deveria ser a “expressão da função social da universidade” (SOUSA, 2010, p. 102) e não exclusivamente um processo educativo.

Rodrigues (2004) destaca que a criação do Fórum teve uma expressão marcante no novo conceito de extensão no interior da universidade brasileira. Atualmente, o conceito mais aceito e institucionalmente seguido é proposto pelo FORPROEX, que anualmente se reúne, a fim de deliberar novas discussões e adendos no conceito e em outras questões relacionadas à EU.

Ao se referir à institucionalização, o Plano Nacional de Extensão (BRASIL, 2000, p.5), refere-se a mesma como “parte indispensável do pensar e fazer universitário”. A institucionalização dessas atividades, tanto do ponto de vista administrativo como acadêmico, deve redirecionar a própria política das universidades. Esse redirecionamento se dá, na medida em que se retira o caráter de terceira função, para concebê-la como uma

[...] filosofia, ação vinculada, política, estratégia democratizante, metodologia, sinalizando para uma universidade voltada para os problemas sociais com o objetivo de encontrar soluções através das pesquisas básica e aplicada, visando realimentar o processo ensino-aprendizagem como um todo e intervindo na realidade concreta (BRASIL, 2000, p.5).

Referente à criação do FORPROEX, Botomé (2001) menciona que, durante muito tempo, houve um grande esforço para que se desse significado a extensão, até então desvalorizada. No entanto a criação de um Fórum específico para a discussão da extensão pode ter sido um equívoco. Para o autor, essa situação faz com que haja uma disputa por espaços que já impedem, inicialmente, a participação de uma parcela dos componentes da extensão (o Fórum é destinado somente aos Pró-reitores de universidades públicas, excluindo a pequena parcela, porém existente, de extensionistas das instituições não estatais).

Outra armadilha configurada a partir da criação do Fórum, atribuída à extensão, é a medida salvacionista de “um ensino alienante e uma pesquisa alienada em relação aos

problemas e realidades sociais, fazendo aquilo que eles não fazem: ir até a realidade social e trazê-la para dentro da universidade” (BOTOMÉ, 2001, p. 160). O autor afirma que a extensão, ao ser colocada como medida salvacionista passa a ser encarada como “compromisso social da universidade”, isentando a pesquisa e o ensino, como se esses dois pilares não tivessem o “papel, responsabilidade ou possibilidade de ser” (BOTOMÉ, 2001, p.166).

### **Concepções atribuídas à extensão**

O termo “Extensão” ocupa hoje um lugar de destaque dentro das universidades. No entanto, mesmo que o termo já seja utilizado há quase um século, no Brasil, nem sempre foi sinônimo dos mesmos objetivos. Faria (2001, p. 179) menciona que os trabalhos produzidos sobre o assunto, buscam conceituar o termo em três vertentes diferentes: extensão como processo acadêmico; como funcionalidade típica do trabalho universitário aplicado às áreas do conhecimento; e como implicação social. Tentaremos nesse texto, passar por cada uma dessas conceituações.

Rocha (2001) destaca que na Universidade Medieval a extensão surgiu com um caráter assistencialista. Por muitas décadas, inclusive no Brasil, não houve uma preocupação em se discutir um conceito de extensão. Dentre as atividades descritas como extensão, destacavam-se os cursos, palestras, prestações de serviços à comunidade, dentre outros.

Na América Latina, o ME foi responsável por uma caracterização política muito forte à extensão, para o movimento, a extensão deveria ser uma obrigatoriedade da universidade. De acordo com Nogueira (2001), a extensão praticada pelos estudantes foi a primeira tentativa de mudança de concepção. O ME tinha como objetivo fazer com que as classes populares se conscientizassem sobre seus direitos de cidadãos, agindo através da extensão de forma concreta e intencional, não assistencial. No entanto, apesar desse caráter político e social, a extensão continuou com um viés fortemente assistencialista, pois após o início da ditadura, houve um movimento de retrocesso a extensão pelo governo, no intuito de manter a proposta de desenvolvimento e segurança do país.

Rocha (2002) destaca ainda que, por volta dos anos sessenta não se falava em extensão como produção de conhecimento. Thiollent (2002) afirma que assim como a pesquisa, a extensão representa uma forma de produção e/ou construção de conhecimento. A pesquisa, porém, responde a demandas diferentes e é realizada dentro de um ambiente com agentes também diferentes, que dependendo dos interesses envolvidos terão distintos recursos, compromissos e poderes. A extensão, entretanto, é considerada pelo autor como uma construção munida de interesses e níveis educacionais e culturais, muitas vezes, heterônomos. Essa construção não está limitada aos pares, por abranger um público distinto com o qual necessita traçar uma interlocução no sentido de resolver conflitos entre outras questões.

O autor aponta para a necessidade da extensão não servir apenas como espaço de divulgação dos resultados, salientando que a lógica de uma atividade de extensão seria, se

basear no diagnóstico das necessidades dos atores sociais, buscando sustentação para a produção do conhecimento.

Fagundes (1985) também atenta para o fato de que a universidade como instituição formadora e produtora de conhecimento não produz e nem dissemina conhecimento neutro. Pelo contrário, ela está sempre servindo aos interesses de um grupo social e é perpassada pela lógica de determinado contexto socioeconômico, político e cultural que a determina. O que é necessário esclarecer para entendermos esse contexto, é que a universidade e sociedade não podem ser tratadas de forma dicotômica, como se fossem unidades isoladas.

Um dos grandes contribuintes para a evolução na discussão sobre o conceito de Extensão foi Paulo Freire, que, em 1975, escreveu um livro intitulado *Extensão ou Comunicação?* Tomando como ponto de referência a extensão rural, o autor discorre sobre o sentido semântico do termo. Em sua essência, extensão seria o ato de estender alguma coisa a/ou até alguém, exercendo uma ação que se dá, não diretamente na realidade, mas sobre e com os sujeitos que a constituem.

Freire (1975) refere-se à extensão como um termo que não descreve o fazer educativo libertador. O autor não nega a importância da ação do estudante educando-educador, mas questiona o conceito atribuído a ela, que se qualifica mais como uma tentativa de persuasão. O termo extensão denota ação mecanicista, ao se pensar que o mesmo tem como significado a ação de levar, transferir, depositar algo em alguém. Freire sugere problematizar com o receptor sua situação concreta, para que a captando criticamente, também atue sobre ela. Como educador, o papel não seria então domesticar, sua tarefa contemplar-se-ia melhor no conceito de comunicação.

O autor elucida que, somente aprende aquele que se apropria do conhecimento, transformando-o, reinventando-o, conseguindo reaplicá-lo em situações concretas. Por isso é necessário para Freire (1975) que na ação educativa, educador e educando se coloquem como sujeitos conhecedores, mediados pelo objeto ao qual desejam conhecer, sendo que o segundo sujeito é tão necessário quanto o primeiro. Esse conhecimento se dá de uma forma “co-participativa”, a qual se efetiva na comunicação, ou seja, em uma prática dialógica (FREIRE, 1975, p. 45).

Esse diálogo seria a problematização, um diálogo sobre o “próprio conhecimento e sua indiscutível relação com a realidade concreta, na qual se gera e sobre a qual se incide, para melhor compreendê-la, explicá-la e transformá-la” (FREIRE, 1975, p. 34).

A discussão feita por Freire (1975) não propiciou mudanças no termo utilizado, mas foi relevante para que se aprofundassem as discussões sobre o conceito, colaborando para que a extensão passasse a ser vista como uma ponte de intercâmbio entre a universidade e a comunidade.

Andrade e Silva (2003) compartilham das propostas de Freire quanto à existência de um equívoco gnosiológico. Para os autores o termo necessita ser redefinido e proposto como relação solidária que deve ser distinta da proposta de assistencialismo ou prestação de serviços.

Ao se referir a EU, Melo Neto (2001) também reconhece três correntes distintas, que seriam descritas aqui como: Extensão pela via de mão única, onde a sociedade é o receptor

das ações da universidade; a Extensão pela via de mão dupla, onde há uma troca entre ambos os setores, como um elo provedor do diálogo, procurando tanto captar como atender as demandas expostas pela sociedade. A novidade trazida nas discussões de Melo Neto refere-se a sua visão da extensão como um trabalho social, sendo essa a terceira corrente descrita pelo autor.

Para Melo Neto (2001, p. 185) a extensão seria um trabalho social a serviço das classes subordinadas, conceituada como um “processo educativo, cultural e científico”. Este pretende se apropriar do saber universitário e popular a fim de, através da “reflexão e reelaboração”, possibilitar uma nova apropriação dos saberes. O processo deve ser um trabalho contínuo, constante e que considere as possibilidades do conhecimento teórico e prático. Segundo o autor este trabalho seria executado sobre a realidade objetiva, envolvendo a universidade e sociedade, através de uma relação dialética e efetiva, onde há clara diferenciação de ambas e suas especificidades são consideradas.

A ação resultante desse trabalho social é criadora de um produto, o conhecimento. Esse conhecimento é coletivo e deve ser devolvido à comunidade para que, possuidora de novos saberes, possa utilizá-lo em seus movimentos emancipatórios e reivindicatórios, construindo uma hegemonia deferente (MELO NETO 1997). Esse processo de Extensão como trabalho social requer alguns critérios para que possa acontecer, os quais são destacados por Melo Neto (1997).

O primeiro é a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e alguns critérios que serviriam de indicadores da efetivação da mesma, tais como: “análise dos conteúdos das disciplinas relativas aos procedimentos metodológicos; clareza metodológica; sistematização e divulgação dos trabalhos realizados em extensão e ainda atualização da problemática” (MELO NETO, 1997, p. 7).

O segundo refere-se à necessidade de relevância social do trabalho desenvolvido. Para tanto, o autor recomenda como indicadores para a avaliação da relevância, os critérios definidos pelo MEC, os quais analisam, dentre outros fatores, a articulação da ação com as demandas da sociedade e o atendimento às suas necessidades.

Como terceiro critério o autor menciona que o trabalho social necessita lutar pela democratização da sociedade. Dessa forma a avaliação da extensão deve ser clara e transparente, explicitando informações que possibilitem a visualização de elementos referentes a verbas de projetos de extensão em relação a outros projetos desenvolvidos pela universidade.

quarto critério refere-se à promoção de cidadania pelo trabalho de extensão, ou seja, a ação deve possibilitar a formação de um cidadão crítico e ativo. Por fim o último critério a ser considerado em um trabalho social é a ética, especialmente, relacionada à produção do conhecimento. “Não apenas do ponto de vista epistemológico, mas sob a ótica do tipo de conhecimento que é produzido, num determinado momento histórico, na sociedade em que se insere e na instituição onde está sendo produzido” (MELO NETO, 1997, p. 8).

O autor afirma que para um projeto ser considerado um trabalho social autônomo ele deve se debruçar sobre esses cinco critérios, dessa forma terá liberdade para democratizar e socializar o conhecimento que se produz e para criar condições do cidadão se desenvolver.



Outra concepção que vem ganhando evidência nas últimas décadas é a Extensão sob a forma de prestação de serviços, porém não especificamente para aqueles mais necessitados e sim àqueles que possuem poder aquisitivo para tanto. Essa concepção abrange entre outros, aos setores de pesquisas e produção de produtos novos, ou outros serviços que a universidade possa estar desenvolvendo em troca de recursos financeiros e/ou materiais.

Nesse sentido, Sousa (2010) destaca o Oitavo FORPROEX, ocorrido em 1994, no qual a Extensão como prestação de serviço voltou a ser novamente discutida, porém sob um novo enfoque. Nesse Fórum, a “prestação de serviços foi aceita, além de inserida no contexto pedagógico, também como venda de serviços da universidade para a sociedade” (SOUSA, 2010, p. 105). Essa prática passa a ser bem vista pelo Fórum, já que há uma possibilidade de busca de recursos para além do Estado, política essa que vai ao encontro das propostas do BM que vinham sendo difundidas na época.

As críticas a essa proposta se dão especialmente por fazer com que a universidade seja posta como uma empresa, a qual prestará serviços visando lucros e não mais a busca de uma sociedade mais igualitária e autônoma. É também preocupante a posição fragilizada que os projetos sem fins lucrativos passam a assumir, uma vez que não trazem benefícios à universidade sob a forma de capital financeiro. Dessa maneira, a universidade não corresponde às expectativas do Estado e da economia que desejam uma universidade mais autônoma, quanto à diversificação de recursos, para que assim o Estado possa se isentar, ou pelo menos, minimizar sua responsabilidade.

Concordando com o posicionamento de Sousa (2010), entendemos que, se a universidade se propuser a pensar a extensão como uma forma de arrecadação financeira, a mesma corre o risco de tornar-se novamente um instrumento direcionado ao atendimento das elites. Favorecendo aqueles que podem pagar por seus serviços e mantendo, novamente excluídos, aqueles que também pagam para a existência da instituição, através do recolhimento de suas contribuições para com o Estado, mas contraditoriamente, nunca se utilizam de seus benefícios.

Como destaca Fagundes (1985, p. 5), infelizmente a extensão foi durante muito tempo, formada por conceitos vagos e abstratos, tais como “prestação de serviços à comunidade; instrumento de intercâmbio e razão social da universidade”. É possível afirmar que esses conceitos são muito genéricos e abstratos, pois ao mesmo tempo em que detêm “o poder de significar tudo”, não significam nada, já que necessitam de uma “referência à realidade” que lhes proporcione “conteúdo e consistência e, por conseguinte, os tornem passíveis de análise”. Como menciona o Fagundes (1985, p. 5), “somente quando articulada com a totalidade é que se percebe a dimensão social concreta da extensão”, e é isso que Melo Neto (1997), ao escrever sobre como deveria ser concebida a extensão, busca fazer.

## **A Indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão**

A partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a extensão passou a ser um componente obrigatório nas universidades, juntamente com o ensino e a pesquisa. Entretanto,

como afirma Maciel (2010), a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, nos últimos vinte anos, traçou um caminho bastante polêmico e tortuoso. Não conseguindo se consolidar efetivamente nas universidades a partir da inclusão do artigo 207 da Constituição Federal de 1988, nem tampouco na LDBEN. Com a aprovação da LDBEN de 1996 e dos sucessivos decretos de regulamentação abriu-se um hiato, no qual o cumprimento dos princípios em questão passou a ser cobrado somente as instituições configuradas como universidades.

Maciel e Mazzilli (2010) afirmam ainda que, durante muito tempo, vários movimentos foram articulados para que se excluísse o artigo 207 da Constituição Federal de 1988, por se acreditar que esse não era condizente com a universidade no modelo econômico e político de Estado e que não conseguia alcançar os níveis de qualidade exigida. Maciel (2010) destaca também que, as legislações e decretos surgidos após a LDBEN de 1996, não colaboraram, especialmente porque foram (e são) produzidas em um cenário no qual essa indissociabilidade não é interessante, pois se necessita de uma formação rápida e de baixos custos ao Estado. Para tanto “a formação em treinamento é suficiente, dispensando a formação possibilitada pela pesquisa e pela extensão” (MAZZILLI e MACIEL, 2010, p. 6).

Destaca-se ainda que, em 2008, do total de 2.252 IES, apenas 183 (8,1%) eram universidades, concluindo-se que somente essas teriam de cumprir com o princípio de indissociabilidade. Dessas, 97 são públicas (federais, estaduais e municipais); e 86 privadas. Tendo em vista que, nas IES privadas, apenas 28% dos professores possuía tempo integral de trabalho e esses, normalmente, são subdivididos entre a docência e as funções administrativas, pode-se afirmar que poucos eram aqueles que conseguiam disponibilizar tempo para a pesquisa e a extensão. Ressaltando-se que o número de doutores, os quais teoricamente são os que teriam maiores possibilidades de desenvolver pesquisa, ainda é relativamente menor nas universidades privadas, não passando, em 2008, de 37% do total de doutores, enquanto que nas públicas esse percentual chega a 76,6% (MAZZILLI E MACIEL, 2010).

A partir desses dados podemos perceber que, além de não haver uma obrigação clara sobre o cumprimento do artigo 207 da Constituição Federal de 1988, as universidades acabam tendo dificuldades em concretizar as ações de indissociabilidade, especialmente as universidades privadas.

Mazzilli e Maciel (2010, p.12) afirmam que três fatores são importantes para se consolidar a indissociabilidade na universidade: “pós-graduação consolidada, titulação acadêmica e o regime de tempo integral”. As autoras destacam que para a realização de pesquisas há um custo bastante alto e há necessidade de um número considerável de doutores em regime de trabalho de tempo integral, sendo mais fácil para as universidades públicas atenderem esse critério.

Outro fator limitador é a necessidade de tempo disponível para as ações de extensão, mesmo com dedicação integral por parte dos professores, há a necessidade de dividir esse tempo entre o ensino de graduação, a pesquisa na pós-graduação e as ações desenvolvidas na extensão, que vão além da ação pontual, mas envolvem reuniões, preenchimento de documentação, dentre outras atividades. Consequentemente, nas instituições privadas, como

a prioridade são as atividades de ensino, e muitos professores são contratados como horistas, não há investimentos maiores do que aqueles necessários para cumprir com os critérios impostos pela legislação.

Para Mazzilli e Maciel (2010), esses levantamentos indicam que somente cerca de 3% do total de universidades conseguem desenvolver os critérios sugeridos pelo artigo 207 da Constituição Federal Brasileira. A grande preocupação mencionada pelas autoras refere-se ao fato de que apesar da luta dos organismos sindicais - ANDES, professores, entre outros - no futuro, a expansão acelerada do setor privado se acentue ainda mais. Em especial pela flexibilização cada vez maior da desobrigação de compromissos com padrões de qualidade para o ensino superior, apoiado pelas políticas públicas governamentais vigentes.

Mazzilli e Maciel (2010, p. 3) ao se referirem a importância das funções, remetem-se a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), que juntamente com outras entidades formulou, “como possibilidade de uma universidade pública, gratuita, autônoma, democrática e socialmente relevante”, a proposta da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Para o ANDES, o princípio de reflete muito mais do que um fazer acadêmico, sendo

[...] um conceito de qualidade do trabalho acadêmico que favorece a aproximação entre universidade e sociedade, a autorreflexão crítica, a emancipação teórica e prática dos estudantes e o significado social do trabalho acadêmico. A concretização deste princípio supõe a realização de projetos coletivos de trabalho que se referencie na avaliação institucional, no planejamento das ações institucionais e na avaliação que leve em conta o interesse da maioria da sociedade (ANDES, 2003, p.18).

Moita e Andrade (2009) afirmam que, se considerarmos apenas a articulação entre a extensão e o ensino, teremos uma formação que atenta para os problemas da sociedade, necessitando da pesquisa, a qual é produtora do conhecimento científico. E, se pensarmos somente no ensino e a pesquisa, Moita e Andrade (2009, p. 269) destacam que é possível avançar em áreas como a tecnologia, por exemplo, mas corre-se o risco de “perder a compreensão ético-político-social conferida quando se pensa no destinatário final desse saber científico (a sociedade)”. Por fim, a articulação entre extensão e pesquisa, recusa o ensino, perdendo-se assim a dimensão formativa a qual é função inerente do Ensino Superior.

Mazzilli (2011, p. 219) ressalta ainda que a associação entre ensino, pesquisa e extensão, pode ser considerada um “fator desencadeador do processo de ensino”. E Uma vez que aqueles conhecimentos produzidos, podem se transformar em problemas de pesquisa, quando colocados em prática. Posteriormente esses problemas poderão retornar ao ensino, impregnados de novas informações que gerarão novos conhecimentos, estes então poderão ser novamente adotados pela extensão, construindo assim um ciclo “constante e interativo entre as três funções”.

Fagundes (1985) ao pesquisar as relações de indissociabilidade também destacava que o ensino e a pesquisa são uma forma de extensão, considerando que ambas as funções são

extensivas em relação aos segmentos a que se direcionam, nesse caso a sociedade. Botomé (2001), por sua vez, relata que a EU não deve ser diferente do ensino e da pesquisa, mas antes dimensão importante dessas funções. O autor propõe que o ensino e a pesquisa sejam planejados e executados a partir das necessidades e exigências sociais. Dessa maneira, a extensão como função isolada não seria necessária para a realização de um compromisso social ou para o desenvolvimento de um trabalho socialmente significativo.

Porém, é importante destacar que a concretização das ações de ensino, pesquisa e extensão de forma indissociável, ainda enfrenta dificuldades. Dentre os vários motivos para a dificuldade da efetivação desse preceito, pode-se mencionar a própria falta de clareza do conceito e também de metodologias que permitam associar essas funções.

Torres (2003) analisou vários estudos, compreendidos entre o período de 1984 e 2000, e concluiu que estes não apresentam um consenso sobre o que significa o conceito de indissociabilidade, se ele realmente ocorria no âmbito da universidade e de que maneira era operacionalizado. Um dos principais agravantes dessa situação para Torres (2003) é a imprecisa concepção proposta pelo FORPROEX, não havendo então como culpabilizar os docentes e universidades pelas dificuldades em efetivar o conceito.

Moita e Andrade (2009, p. 273) também mencionam que a “indissociabilidade não é ainda uma orientação reconhecida sistematicamente por todos na educação superior, permanecendo como um ideal a ser perseguido”. De forma análoga, Mazzilli (2011, p. 218) observa que, salvo exceções, o trabalho na universidade continua fragmentado em “ensinar, pesquisar e fazer extensão”.

Corroborando com as ideias dos autores citados anteriormente, Maciel (2010) constatou em seus estudos que a extensão, mesmo sendo conceituada como uma atividade universitária, não tem sido vinculada ao ensino e à pesquisa, e possui ainda uma conotação assistencial.

## **Considerações finais**

Através destes elementos analisados, é possível identificar que há um predomínio da concepção de EU ao projeto de universidade existente. Tal projeto guarda relações determinadas pelo projeto de Estado e de sociedade que os governos estabelecem para as IFES. Predomina, portanto, uma concepção de EU que preconiza a lógica assistencial e serviço pago. Ou seja, a conformação da EU como mercadoria a ser vendida para a comunidade.

É possível afirmar que a Universidade, como instituição que serve aos interesses do Estado, encontra-se, atualmente, em um novo processo de mudança. Especialmente desencadeado pela aprovação de leis e decretos que visam aproximá-la da lógica do sistema do capital marcado pela imbricada relação com o mercado. Assim, a extensão, como fazer inerente ao ensino e a pesquisa, os quais constituem a universidade, passam por essas mesmas modificações e são afetados de maneiras semelhantes.

Dentre os principais catalizadores dessas modificações estão as teses propostas em 1994

pelo Banco Mundial, as quais impulsionam o Estado, e conseqüentemente a Universidade, a se organizarem para responderem positivamente às crises econômicas e interesses do mercado. Sob estes preceitos as universidades são incentivadas a realizar a formação, cada vez mais rápida, buscar autonomia financeira e parcerias privadas que possibilitem o incentivo à pesquisa e prestação de serviços. O Estado, corroborando com a situação, estrutura-se como um órgão regulador e fiscalizador das universidades. Cria, ainda, através de leis e decretos, novas formas de ofertar possibilidades de formação, a baixos custos, como financiamentos e isenção de impostos em troca de vagas no setor educacional privado. No setor educacional público, a estratégia acontece através da flexibilização dos princípios de indissociabilidade, especialmente a partir da LDBEN de 1996, e da aprovação de projetos como o REUNI, o qual prevê o aumento do número de alunos e cursos em detrimento da qualidade e infraestrutura para o ensino.

Como vimos através dos autores, as atividades de ensino, pesquisa e extensão, ainda não conseguem ser desenvolvidas de forma indissociável. Apesar de muitos reconhecerem a importância da indissociabilidade, a efetivação ainda é prejudicada, especialmente pelo fato de que não há recursos públicos suficientes e que os processos de intensificação do trabalho docente acabam por sobrecarregar as atividades desenvolvidas pelos docentes das universidades públicas e privadas, inviabilizando possibilidades de construção de projetos de EU que atendam as demandas da comunidade de forma pública e gratuita.

Cabe destacar que esta análise histórica e da literatura aponta para diferentes concepções de EU que se colocam em disputa à lógica hegemônica existente na universidade, processos atravessados por contradições em relação ao projeto de sociedade e modelos de universidade consolidados. Assim, entendemos que a extensão pode se constituir como um espaço de trabalho educativo, de formação humana e profissional dos acadêmicos e de diálogo com a comunidade, porém, quando se volta efetivamente para essas demandas.

### *Notas*

- <sup>1</sup> Pesquisa financiada pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior).

### *Referências*

- ANDES-SN. Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira. **Cadernos ANDES nº 2**. Ed. atualizada e revisada. Brasília: ANDES-SN, 2003.
- ANDRADE, L. A. B.; SILVA, E. P. da. **Extensão universitária: proposição de um conceito**. Trabalho apresentado, 2003. Disponível em: <[http://www.prac.ufpb.br/anais/Icbeu\\_anais/anais/institucionalizacao/extensaouniversitaria.pdf](http://www.prac.ufpb.br/anais/Icbeu_anais/anais/institucionalizacao/extensaouniversitaria.pdf)>. Acesso em 15 ago 2011.
- BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Higher education. Spanish, 115p. 1995.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, 1988.

- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931.** Brasília, 1931.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997.** Brasília, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997.** Brasília, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Decreto 6.096 de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Brasília, 1961.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências, Brasília, 1968.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Extensão Universitária.** Brasília: Departamento de Política do Ensino Superior, SESu / MEC, Brasília, 2000.
- BOTOMÉ, S.P. Extensão universitária: equívocos, exigências, prioridades e perspectivas para a universidade. In: FARIA, D.S. (org) **Construção Conceitual da Extensão Universitária na América Latina.** Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p159-175.
- CHAUÍ, Marilena. Sociedade, Universidade e Estado: autonomia, dependência e compromisso social. Seminário: **Universidade: Por que e como reformar?** Ministério da Educação, 2003a. Disponível em: <[http://www.ufv.br/reforma/doc\\_ru/MarilenaChaui.pdf](http://www.ufv.br/reforma/doc_ru/MarilenaChaui.pdf)> Acesso em 28 de set. de 2011.
- \_\_\_\_\_. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação** [online]. 2003b, n.24, pp. 5-15.
- \_\_\_\_\_. A universidade operacional. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Domingo, 09 de maio de 1999. **Mais! 5-3 Brasil 500 D.C.**
- CHAVES, V. L. J. A política para a educação superior: entre o público e o privado. In: **Anais da 28ª Reunião Anual da ANPEd**, Caxambu, 2005.
- CORRÊA, E. J. (org). **Extensão Universitária: organização e sistematização.** Belo Horizonte: Coopmed, 2007, 112p.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação e Sociedade.** Campinas, vol. 25, n. 88, Especial, p.703-725, out., 2004.
- FAGUNDES, J. **Universidade e compromisso social: extensão, limites e perspectivas.** 1985. 170f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas. São Paulo.
- FARIA, D.S. Construção Conceitual da Extensão Universitária: uma conclusão DES-autorizada. In: FARIA, D.S. (org) **Construção Conceitual da Extensão Universitária na América Latina.** Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p177-185.
- FERREIRA, S. Reforma da Educação Superior no Brasil e na Europa: Em debate novos papéis sociais para as universidades. In: **Anais da 33ª Reunião Anual da Anped**, Caxambu, 2010.
- FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?** 2ª ed. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra, 1975. 93p.
- JEZINE, E. Multidiversidade e Extensão Universitária. In: In: FARIA, D.S. (org) **Construção Conceitual da Extensão Universitária na América Latina.** Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 127-140.
- LEHER, R. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. In: GENTILI, Pablo (org.). **Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária.** São Paulo: Cortez, 2001. 232p.
- LIMA, K. Contra-reforma da educação nas universidades federais: o REUNI na UFF. In: ADUFF/ Associação dos Doentes da UFF- **Seção Observatório da Universidade** de 17 de set. de 2009.

- MACHADO, L.; PAULA, M. de F. de. A Relevância da Extensão Universitária no Brasil E na Argentina: Um Estudo Comparado. **Red Iberoamericana de Compromiso Social y Voluntariado Universitario**, 2008.
- MACIEL, A. da S. **O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão: Um balanço do período 1988-2008**. 2010. 195f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Metodista de Piracicaba. São Paulo.
- MACIEL, A. S.; MAZZILLI, S. Indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão: Percursos de um Princípio Constitucional. In: **33ª Reunião Anual da ANPED**, 2010, Caxambú - MG. Educação no Brasil: o balanço de uma década, 2010. Disponível em: <http://33reuniao.anped.org.br/internas/ver/trabalhos>. Acesso em: 27 fev. 2015.
- MAUÉS, O. C. A crise mundial e seus reflexos na educação superior. **Revista Universidade e Sociedade**. Distrito Federal, ano XIX, nº 45, p. 93-101, janeiro de 2010.
- MAZZILLI, S. Ensino, pesquisa e extensão: reconfiguração da universidade brasileira em tempos de redemocratização do Estado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.27, n.2, p. 205-221, maio/ago. 2011
- MELO NETO, J. F. **Autonomia e Extensão Universitária. Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários. Universidade Federal da Paraíba**. Ano II, nº 4, abril/1997. Editora Universitária, João Pessoa, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Extensão Universitária: uma análise crítica**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2001. 276p.
- MOITA, F. M. G. S. C.; ANDRADE, F. C. B. Ensino-pesquisa-extensão: um exercício de indissociabilidade na pós-graduação. **Revista Brasileira de Educação**. v. 14, n. 41, maio/ago, 2009. p. 269-280.
- NOGUEIRA, M. D. P. Extensão Universitária no Brasil: uma revisão conceitual. In: In: FARIA, D.S. (org) **Construção Conceitual da Extensão Universitária na América Latina**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p.57-72.
- PEREIRA, E. M.A. A Universidade da Modernidade nos Tempos Atuais. **Revista Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 1, p. 29-52, mar. 2009.
- ROCHA, R.M.G. A construção do Conceito de Extensão Universitária na América Latina. In: FARIA, D.S. (org) **Construção Conceitual da Extensão Universitária na América Latina**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p13-29.
- RODRIGUES, M. M. A extensão universitária no contexto da nova república: as propostas oficiais dos anos oitenta. **Revista Em Extensão**, Uberlândia, 4 (1), p. 7-19, setembro, 2004.
- SANTOS, B. S. A Universidade no Séc. XXI: **Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade**. 3ª edição, São Paulo: Cortez Editora, 2004. 89p.
- SGUISSARDI, V. **Universidade Brasileira no século XXI: Desafios do presente**. São Paulo: Cortez, 2009. 341p.
- \_\_\_\_\_. Mercantilização e intensificação do trabalho docente - traços marcantes da expansão universitária brasileira hoje. In: LÓPEZ SEGRERA, F.; RIVAROLA, D. M. (Org.). **La Universidad ante los desafios del siglo XXI**. Assunción: Ediciones y Arte S. A., 2010, p. 295-317.
- SOUSA, A. **A História da Extensão Universitária**. 2º Ed. Campinas, Editora Alínea, 2010. 138 p.
- THIOLLENT, M. **Construção do conhecimento e metodologia da Extensão**. Texto apresentado em mesa-redonda, no Congresso Brasileiro de Extensão Universitária (ICBEU), João Pessoa, PB, em 10 de novembro de 2002. Disponível em: <[http://www.prac.ufpb.br/anais/Icbeu\\_anais/anais/conferencias/construcao.pdf](http://www.prac.ufpb.br/anais/Icbeu_anais/anais/conferencias/construcao.pdf)>. Acesso: 15 set 2011.
- TORRES, A. F. B. **Análise e sistematização das proposições sobre a extensão universitária brasileira**. 2003. 206f. Tese (Magister Scientiae). Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural. Universidade Federal de Viçosa.

***Correspondência***

**Giovanni Felipe Ernst Frizzo** – Universidade Federal de Pelotas – UFPEL

**E-mail:** gfrizzo2@gmail.com

**Elizara Carolina Marin** – Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

**E-mail:** elizacarol@yahoo.com.br

**Fabiane de Oliveira Schellin** - Secretaria Estadual de Educação – RS

**E-mail:** fabianeschellin@gmail.com

---

Texto publicado em *Currículo sem Fronteiras* com autorização dos autores.

---