

# POLÍTICA NACIONAL DE EXTENSÃO: PERSPECTIVAS PARA A UNIVERSIDADE BRASILEIRA

*Lucas Ramalho Maciel*

## **Resumo**

Devido ao grande crescimento da importância assumida pelas ações de extensão universitária no âmbito das políticas públicas, a criação de uma Política Nacional de Extensão<sup>1</sup> faz-se necessária. Esse artigo discorre sobre quatro abordagens para a construção de uma política para o setor: a extensão como forma de relação da universidade com o Estado e com a sociedade, a extensão enquanto inovação pedagógica; a extensão enquanto elemento de gestão universitária e, por fim, uma estratégia de financiamento da extensão.

Palavras-Chave: extensão universitária. políticas públicas . gestão universitária. fomento à extensão. Política Nacional de Extensão

## **Abstrac**

Given the great growth of the importance assumed for the actions of university extension in the scope of the public politics, the creation of a National Politics of Extension becomes necessary. This article discourses on four boardings for the construction of politics for the sector: the extension as form of relation of the university with the State and society, the extension while pedagogical innovation; the extension while element of university management and, finally, a strategy of financing of the extension.

Key words: University extension, Public Politics - university management - Encouragement to the extension - National Politics of Extension

## INTRODUÇÃO

A extensão universitária no Brasil encontra-se em um momento de transição - marcado tanto pela melhor situação das universidades federais com relação ao contexto dos anos 90, quanto por questões internas às universidades - havendo virtual consenso entre os tomadores de decisão (Ministério da Educação, Reitores e Pró-Reitores de universidades públicas) sobre a necessidade de regulamentação das atividades de extensão como condição para a criação de uma política mais ampla para o setor. Há, evidentemente, divergências sobre a amplitude, forma e ritmo das mudanças, bem como sobre a definição da agenda da extensão, os meios adequados de regulação pública, e como se organizariam diferentes tipos de serviços que são ofertados diretamente pelo Estado.

Essas questões tornam-se ainda mais complexas em virtude tanto da enorme dimensão e diversificação do país, quanto do pacto federativo que abrange três distintas esferas de governo. Além disso, como as universidades gozam de autonomia didático-administrativa, qualquer tentativa governamental de construção de uma política de extensão que esteja inserida em uma estratégia mais ampla de desenvolvimento regional e nacional deve partir, necessariamente, de políticas indutivas que estimulem as universidades a adotarem-na.

Os avanços que estão em curso na proposta do governo para a extensão, sobretudo o Programa de Extensão Universitária - PROEXT podem ser divididos em dois grandes grupos: os de caráter econômico e os de ordem política. Enquanto o primeiro pode ser resumido como a ampliação exponencial dos recursos investidos na área<sup>2</sup>, o segundo fica explicitado com a maior articulação de órgãos governamentais<sup>3</sup> com a extensão. Os dois possuem fortes interfaces, mas não são suficientes para criar-se uma Política Nacional de Extensão. Para tanto, será necessário aprimorar mudanças de concepção e gestão acadêmica no âmbito das universidades, reconhecendo a extensão enquanto mediadora da universidade com a sociedade e o Estado e estabelecendo uma estratégia de financiamento para o setor.

### ABORDAGENS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

#### A Extensão como forma de relação da Universidade com o Estado e com a sociedade

O primeiro avanço que deve ser realizado para que uma Política Nacional de Extensão seja enfim construída, talvez seja também o mais desafiante. Ele perpassa pelo necessário diálogo das universidades com a União, Estados e Municípios, e também pela

construção de uma agenda comum entre os poderes executivos e legislativos no âmbito federal, estadual e municipal que demonstre a intencionalidade da sociedade com relação ao papel a ser desempenhado pelas instituições de ensino superior na política de desenvolvimento nacional, regional e local, prevendo, nesse processo, a atuação de movimentos sociais, empresas e sociedade de forma geral.

Para Boaventura de Sousa Santos, a extensão universitária terá no futuro próximo um significado muito especial, que possibilitara às universidades uma participação mais ativa

na construção da coesão social, no aprofundamento da democracia, na luta contra a exclusão social e a degradação ambiental e na defesa da diversidade cultural:

A extensão é uma área que, para ser levada a cabo com êxito, exige cooperação intergovernamental entre, por exemplo, Ministros da Educação, do Ensino Superior e Tecnologia, da Cultura e das Áreas Sociais. A extensão envolve uma vasta área de prestação de serviços e os seus destinatários são variados: grupos sociais populares e suas organizações; movimentos sociais; comunidades locais ou regionais; governos locais; o sector público; o sector privado. Para além de serviços prestados a destinatários bem defini-

dos, há também toda uma outra área de prestação de serviços que tem a sociedade em geral como destinatária. A título de exemplo: “incubação” da inovação; promoção da cultura científica e técnica; atividades culturais no domínio das artes e da literatura. (Santos, 2008, p. 66)

As universidades brasileiras possuem o potencial de superarem a expectativa contida no senso comum de mera produção do conhecimento e de formação de mão de obra qualificada com educação de nível superior. Mais do que isso. As universidades brasileiras possuem a vocação de se engajarem socialmente, problematizando e equacionando a própria sociedade. Para Darcy Ribeiro (1986), a universidade brasileira deveria discutir as causas do atraso da sociedade. A fidelidade desta instituição, de seus professores e pesquisadores, deveria ser com a liberação da condição de subdesenvolvimento do povo brasileiro. Compreender esse potencial em seu caráter global e aplicá-lo à realidade brasileira é condição essencial para se recuperar o projeto de Universidade previsto por Darcy Ribeiro. Nessa perspectiva, é de responsabilidade da própria comunidade acadêmica apresentar a universidade não como mais um problema a espera de solução, e sim como um importante instrumento para o desenvolvimento da educação, da saúde, da cultura e da economia no Brasil.

O engajamento da universidade com a sociedade, mediado por uma interação dialógica de mútuo desenvolvimento, com relação autônoma e crítico-propositiva da extensão com as políticas públicas é a base para a concretização do compromisso público da instituição universitária. No entanto, é necessário ampliar ainda mais a abrangência e as possibilidades de envolvimento da extensão universitária no contexto brasileiro.

O potencial de contribuição das universidades com um projeto nacional de desenvolvimento é enorme, porém limitado pela ausência de instrumentos normativos que incentivem o segmento. Para demonstrar tal potencial, há que se considerar que atualmente existem cerca de 5 milhões<sup>4</sup> de estudantes universitários. Se cada estudante dedicasse pelo menos um ano de seus estudos em atividades sociais, seria possível, por meio da extensão universitária, a cada ano, envolver mais de um milhão de estudantes em atividades socialmente engajadas que contribuiriam para a melhoria do Brasil. Tal contingente, associado à política de interiorização do ensino superior e de expansão da quantidade de matrículas, resultaria em uma impressionante contribuição na oferta de serviços públicos (educação, saúde, moradia) nos municípios do interior do país, transformando a educação superior em um verdadeiro vetor de melhoria da qualidade de vida da população.

Vale registrar que Florestan Fernandes, escrevendo sobre “A Universidade para o Desenvolvimento”, relativizou a importância da universidade nesse processo:

Na verdade, não existe uma universidade que possa realizar idealmente essa condição (de desenvolvimento). Toda universidade produz consequências dinâmicas e certa espécie de rendimento, relacionando-se assim, com o padrão e o ritmo de desenvolvimento da sociedade global. No entanto, pode-se ver a situação histórica da sociedade global com maior ou menor ambigüidade. Que tipo de desenvolvimento ela é capaz de provocar, organizar e aproveitar; e como adaptar a universidade a esse tipo de desenvolvimento? (Fernandes, 1975, p.118)

O autor mostra que é a sociedade global, e não a universidade, a promotora do desenvolvimento nacional, mas fica evidente que a univer-

sidade pode, enquanto instituição constitutiva da estrutura social, ser considerada em um projeto maior de desenvolvimento definido pela sociedade. Nesse sentido, a construção da Política Nacional de Extensão pode vir a configurar-se em um importante instrumento para os municípios, que poderão passar a contar com o apoio qualificado para a resolução dos seus problemas mais críticos e emergenciais. A aproximação com a universidade favorece a capacitação dos quadros técnicos municipais, ampliando a qualidade dos serviços públicos prestados. Além disso, a extensão universitária resulta na formação de vínculos entre os estudantes e as comunidades nas quais atuam. A imersão social de estudantes da graduação viabilizada pela extensão universitária aumenta a probabilidade de permanência, após a formatura, de profissionais (médicos, professores, agrônomos, enfermeiros, engenheiros, etc.) nos municípios onde se desenvolveram as ações de extensão.

Nesse contexto, a extensão universitária favorece a aproximação entre universidade e sociedade, estimula a disseminação do conhecimento e o desenvolvimento de massa crítica, principalmente para a conscientização da população e implementação de projetos voltados a temas prioritários, como a erradicação da miséria e combate a fome.

O desafio do comprometimento acadêmico com os espaços geográficos nos quais atua a instituição universitária consiste em criar instrumentos e políticas públicas no âmbito universitário para efetivar a função social no ensino, na pesquisa e na extensão, e garantir que a universidade conheça a realidade da região em que está inserida e efetivamente dialogue com ela, propiciando o redirecionamento da produção acadêmica em direção à reflexão das disparidades sociais

e a presença mais próxima dos universitários no auxílio dos problemas enfrentados pelas comunidades que os circundam. No entanto, é necessário destacar que o papel da extensão universitária não é a de substituir funções e atribuições do Estado, conforme nos mostra Nogueira:

A intervenção na realidade não visa levar a universidade a substituir funções de responsabilidade do Estado, mas sim produzir saberes tanto científicos e tecnológicos quanto artísticos e filosóficos, tornando-os acessíveis à população. (Nogueira, p. 119)

A autora afirma ainda que para a formação do profissional cidadão, é imprescindível sua interação com a sociedade por meio da extensão, seja para ele *“se situar historicamente, para se identificar culturalmente e/ou para referenciar sua formação técnica com problemas que um dia terá que enfrentar”*. Nesse sentido, o papel da Universidade configura-se como o espaço de reflexão-ação sobre distintas realidades. E por refletir e atuar também sobre a realidade do Estado, a extensão universitária acaba por se configurar em espaço legítimo para a participação acadêmica não apenas na implementação de políticas públicas, mas sobretudo, no acompanhamento, avaliação e formulação das mesmas.

Com relação ao setor privado, vale ressaltar que a incidência de parcerias entre universidades e empresas vem crescendo da mesma forma com que cresce o consenso formado sobre a importância da tecnologia para o desenvolvimento econômico e social da nação. Para que o país cresça, é necessário que seu parque produtivo se desenvolva e, para isso, o processo de transferência de tecnologia realizado por universidades, institutos de pesquisa, centros de P&D de empresas deve ser estimulado e aperfeiçoado para alavancar o desempenho do setor produtivo nacional.

Para as empresas, a transferência de tecnologia é um dos principais instrumentos para o aumento de sua competitividade. Para a universidade, a possibilidade de aplicar as pesquisas produzidas configura-se como espaço privilegiado de aprendizagem, investigação e descoberta e, ainda, consiste em importante fonte de captação de recursos. Evidentemente, a captação de recursos realizada pelas instituições universitárias por meio da prestação de serviços e da transferência tecnológica carece ainda de maior regulamentação. Um aspecto importante a ser trabalhado na regulamentação deve ser a obrigatoriedade da participação discente no processo de prestação de serviço e transferência tecnológica, uma vez que a função primordial da universidade é a formação de pessoas. Além disso, parte dos recursos captados deveria ser necessariamente aplicada na melhoria das instalações da própria instituição acadêmica e parte poderia ser utilizada para remunerar e incentivar o professor que promove a inovação tecnológica.

Infelizmente, a transferência tecnológica realizada pelas universidades é ainda muito baixa no Brasil – apenas 13% das empresas industriais buscaram as universidades e os institutos de pesquisa como fontes de informação para inovação, segundo dados da Pesquisa de Inovação Tecnológica - PINTEC 2008 realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Entre os motivos estão a falta de interesse das instituições de nível superior nos problemas tecnológicos enfrentados pelas empresas, o pouco preparo gerencial das universidades e a falta de clareza com relação à propriedade da patente. Por sua vez, as empresas também costumam ver com ressalva a relação com as universidades, com receio de ficarem dependentes

da tecnologia transferida e a pouca garantia de sigilo dos seus processos internos. Ou seja, falta uma cultura de cooperação e aproximação das empresas com as universidades.

Vale ressaltar que a partir de dezembro de 2004, com a publicação da Lei de Inovação – Lei nº 10.973/2004 - as universidades ficaram obrigadas a dispor de um Núcleo de Inovação Tecnológica (art. 16), seja próprio ou em parceria com outras instituições, com a finalidade de gerir as suas respectivas políticas de inovação. Tais núcleos somam-se à criação de um plano mais abrangente de Política Nacional de Extensão, por meio do qual as empresas podem recorrer às universidades a fim de buscar soluções tecnológicas para seus próprios problemas.

Outro ponto que merece destaque com relação à iniciativa privada refere-se ao potencial da universidade em contribuir com o desenvolvimento e apoio de micro e pequenas empresas, que apresentam deficiências em diversas áreas, tais como tecnologia, produção, finanças, capacitação de recursos humanos, comercialização, entre outras. Para superarem seus problemas estruturais, as pequenas empresas necessitam de soluções sistêmicas que promovam a evolução do seu patamar operacional como um todo, e as universidades certamente podem contribuir com a superação dessa realidade.

Realizado esse panorama mais amplo, que perpassa a relação da universidade com o Estado, com as empresas, com os movimentos sociais e sociedade de forma geral, fica evidenciado que a extensão universitária reveste-se de potencialidades, significados e conteúdos, que demandam uma universidade mais plural e democrática e que pressuponha a valorização do fazer em sua relação com o saber.

## A EXTENSÃO ENQUANTO INOVAÇÃO PEDAGÓGICA

A construção de uma Política Nacional de Extensão deve partir do pressuposto que a extensão se configura, antes de tudo, como elemento formativo, como fator essencial na formação dos estudantes das universidades brasileiras. Nesse sentido, a segunda abordagem a ser trabalhada por uma Política Nacional de Extensão refere-se às inovações pedagógicas que a extensão, enquanto prática de ensino, possibilita. Para isso, a extensão deve se afastar de sua concepção assistencialista e passar a ser percebida como elemento gerador de conhecimentos, conhecimentos estes que são construídos tanto a partir da articulação com o ensino e com a pesquisa, quanto a partir da relação com o Estado, com os movimentos sociais, com as empresas e com a sociedade de forma geral.

Para Carolina Tokarski, a extensão, enquanto inovação pedagógica, é uma iniciativa relativamente recente:

A extensão compreendida enquanto comunicação, diálogo, troca de saberes sistematizados, acadêmico e popular, é uma construção teórica recente no Brasil e remonta o contato com os ideais do Movimento de Córdoba na década de 40, e mais tarde, na década de 70, na obra de Paulo Freire. (Tokarski, 2009 p. 63)

A extensão universitária enquanto elemento de inovação pedagógica possui, pela pesquisa, além do viés tradicional da difusão do conhecimento, o potencial de ser direcionada ao estudo dos grandes problemas nacionais, possibilitando a participação das populações na condição de sujeitos. Pelo ensino, a extensão inovadora configura-se como forma de atender à maioria da população, através de um processo de educação superior crítica, com o uso de meios de educação que preparem os alunos

para a cidadania, com competência técnica e política. Paulo Freire, no entanto, lembra que a extensão deve ser balizada pelo rigor científico:

Seria, por outro lado, porém, um absurdo se os que defendem a presença da universidade nas áreas populares não lutassem também no sentido da seriedade acadêmica, da rigorosidade dos procedimentos, da exatidão dos achados. No fundo, a presença da universidade nas áreas populares através de programas – jamais neutros – de ordem cultural e educativa só se justifica na medida em que contribua para o estabelecimento da unidade dialética entre prática e teoria, sensibilidade do concreto e conhecimento exato do concreto, sabedoria popular e cientificidade acadêmica. É com esse objetivo, na verdade, que devemos nos esforçar por fazer real a presença da universidade nas áreas populares (Freire, 1986, p. 7)

De acordo com o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão (2001), esse novo tipo de extensão - que supera a compreensão tradicional de disseminação de conhecimentos (cursos, conferências, seminários), prestação de serviços (assistências, assessorias e consultorias) e difusão cultural (realização de eventos ou produtos artísticos e culturais) - aponta para uma concepção de universidade em que a relação com a população, com o Estado e com as empresas passa a ser encarada como a oxigenação necessária à vida acadêmica – ou seja, a extensão transforma-se em elemento inovador do ensino de graduação e resulta na democratização do conhecimento e na participação efetiva da comunidade na universidade.

Ao elevar a extensão à categoria de inovação do ensino de graduação, a Política Nacional de Extensão transforma-se em uma proposta acadêmica, com forte preocupação com a geração de conhecimentos construídos em conjunto com a sociedade - converte-se em uma proposta de

formação dos profissionais do futuro, que conhecem e que se comprometem com a realidade nacional e que propiciam o desenvolvimento dos sentidos de cidadania e justiça social. A articulação com a sociedade, com empresas, com o Estado, com movimentos sociais, dentro e fora da sala de aula, é a base para a construção de um novo exercício da docência. Possuir a realidade como referência do fazer pedagógico é a inovação que o fazer extensionista possibilita. A extensão enquanto método inovador na graduação resulta tanto na ampliação da atuação universitária em comunidades quanto na imersão social e no aprendizado colaborativo. A vivência da realidade dos problemas brasileiros configura-se como oportunidade de formação discente de relevantes aspectos necessários à atuação no mundo do trabalho. O protagonismo exercido pelos estudantes em realidades com carência de recursos favorece o desenvolvimento da liderança, da flexibilidade, do trabalho em equipe, da solidariedade e da capacidade de lidar com incertezas. No entanto, conforme ressalta o Forproex:

A ação cidadã das universidades não pode prescindir da efetiva difusão dos saberes nelas produzidos, de tal forma que as populações cujos problemas tornam-se objeto da pesquisa acadêmica sejam também consideradas sujeito desse conhecimento, tendo portanto, pleno direito de acesso às informações resultantes dessa pesquisa. (Forproex, 2001, p. 5)

O reconhecimento da atuação dos alunos em projetos e programas de extensão na integralização curricular, bem como o fomento à criação de componentes curriculares em ações de extensão integradas aos currículos das formações em nível de graduação são medidas importantes que incentivam uma universidade mais engajada socialmente e mais moder-

na pedagogicamente. Tais medidas, além de responderem às demandas da sociedade para com a universidade, possuem o potencial de ampliar o impacto de políticas públicas e de encurtar, em muitos anos, por meio do engajamento docente e discente, o processo de superação de mazelas sociais que acometem o Brasil.

O que chama atenção é que a sociedade, por meio de seus representantes, criou uma lei em que fica estabelecido que a dimensão acadêmica da extensão deveria ser inserida nos currículos universitários - foi definido que ao menos 10% dos créditos curriculares deveriam ser destinados para a atuação em práticas extensionistas (Item 23 da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001). Ou seja, o marco legal-normativo produziu as condições suficientes para engajar socialmente a universidade, transformando a extensão em um verdadeiro centro inovador pedagógico. No entanto, tal dispositivo virou letra morta – os conselhos universitários, no alto de sua autonomia, viraram as costas para a população e os legisladores.

Ocorre que a Lei de Diretrizes e Bases, em seu artigo 53, estabelece que compete às universidades, no exercício de sua autonomia, fixar os currículos de seus cursos e programas. Isso significa que a implantação dos 10% dos créditos curriculares para a extensão necessitaria de um amplo processo de diálogo e convencimento, com a implantação de estruturas de incentivo que estimulasse as universidades a modificarem seus projetos pedagógicos de cursos de forma que assumissem um maior compromisso social.

No contexto da definição curricular, as mudanças de concepção acadêmica de fortalecimento da dimensão pedagógica da extensão na construção do conhecimento e na formação dos estudantes devem ser empreendidas internamente pelas univer-

sidades. Trata-se de uma iniciativa circunscrita ao âmbito da autonomia universitária, que demanda mudança na própria cultura acadêmica, portanto, sujeita a resistências conservadoras.

Em um contexto de respeito à autonomia universitária, estimular o reconhecimento da extensão em sua dimensão pedagógica no âmbito dos fóruns competentes é condição *sine qua non* para a construção da Política Nacional de Extensão. Assim, o debate sobre uma proposta mais abrangente para a extensão deverá necessariamente ser empreendido nas centenas de Conselhos Universitários espalhados pelo país, por meio de seus representantes, que expressam as diversidades e contradições da comunidade acadêmica.

### A EXTENSÃO ENQUANTO ELEMENTO DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA

A terceira abordagem para a construção de uma Política Nacional de Extensão refere-se à gestão universitária, tanto na gestão de recursos humanos quanto na condução de uma avaliação institucional. É necessário que as universidades valorizem a atuação extensionista de docentes e de técnico-administrativos para além do discurso, reconhecendo as ações como componentes utilizados para as suas respectivas progressões funcionais. Ao mesmo tempo, é importante que seja promovida uma avaliação contínua e sistemática da extensão, por meio de indicadores auditáveis e comparáveis entre si. Nesse contexto, que perpassa a autonomia, a atuação dos governos deve ser balizada pelo diálogo e pela implementação de políticas indutivas que estimulem a adoção pelas universidades de determinados critérios para a progressão funcional.

A trajetória brasileira mostra uma história de falta de estímulo ao docente e aos profissionais da educação, fato que motivou os parlamentares, a incluir no inciso V do artigo 206 da Constituição Federal de 1988, o princípio da valorização do profissional de ensino, com a previsão de planos de carreira e ingresso por concurso público. No inciso VII do art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/96, o legislador reafirma o princípio da valorização do profissional da educação.

No entanto, os critérios para a promoção na carreira docente valorizam mais os aspectos relacionados à produção científica e menos os aspectos relacionados à extensão, baseando-se em uma visão de ensino superior consolidada ao longo dos anos que prima pela transmissão de conteúdos. Por outro lado, é interessante notar que mesmo em um contexto de ausência de estímulos à prática extensionista, e mesmo de ausência de elaboração institucional mais aprofundada sobre o fazer extensionista, valorosos professores, técnico-administrativos e estudantes dedicam seu tempo e suas energias na extensão, pois a consideram importante para a sua vida acadêmica e profissional.

No entanto, a falta de apoio institucional resulta em uma prática extensionista voluntarista, e muitas vezes eivada por um fenômeno que Paulo Freire denominou como *messianismo*:

Parece-nos, entretanto, que a ação extensionista envolve, qualquer que seja o setor em que se realize, a necessidade que sentem aqueles que a fazem, de “ir para a outra parte do mundo” [...] para fazê-la mais ou menos semelhante a seu mundo. Daí que, em seu “campo associativo”, o termo extensão se encontre em relação significativa com transmissão, entrega, doação, messianismo, mecanicismo, invasão cultural, manipulação, etc. (Freire, p.13)

As críticas freirianas quanto ao uso da terminologia “extensão” e à prá-

tica extensionista agrícola dos anos 70 são perfeitamente aplicáveis sobre as conseqüências da falta de estímulos institucionais à extensão. Ocorre que a atuação messiânica é o outro lado da mesma moeda da falta de apoio institucional e da falta de intencionalidade no projeto institucional da universidade com relação ao método e aos objetivos da atuação da comunidade acadêmica com o meio externo – aí incluídas as empresas, movimentos sociais, Estado e sociedade de forma geral. Com a falta de apoio e de intencionalidade institucional para a prática extensionista, surgem iniciativas pontuais, conduzidas sobretudo por professores que se identificam com a extensão, mas que carecem de uma reflexão mais ampla e articulada quanto ao projeto de sociedade que a universidade deve ajudar a construir e quanto à metodologia para viabilizar esse processo. Assim, a atuação extensionista acaba por assumir um viés pejorativo, particular de uma “minoría”, daqueles que “militam”, dos “revoltados” ou daqueles que “não fazem pesquisa”.

Caso fosse criada uma estrutura de incentivo à prática extensionista, reconhecendo-se as horas dedicadas às ações de extensão como elementos para a progressão funcional e, além disso, fosse estimulado o engajamento docente, via extensão, com o projeto institucional da universidade para a sociedade, certamente haveria uma quantidade muito maior de professores e, por conseguinte, de técnico-administrativos e de estudantes praticando a extensão, o que contribuiria para o aperfeiçoamento de uma metodologia extensionista e para o amadurecimento da reflexão sobre o “estar” da universidade na sociedade.

Ainda no âmbito da gestão universitária, deveria ser criado, em regime de colaboração do governo com as universidades, um sistema nacio-

nal de avaliação das atividades de extensão que considerasse todo o sistema universitário brasileiro, com indicadores capazes de exprimir a complexidade do tema e, ao mesmo tempo, permitir a comparação entre os diferentes modos de fazer extensão entre as diferentes instituições de ensino superior. A preocupação com a construção de um sistema de avaliação nacional da extensão não é recente. Já em 1991 o Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras – FORPROEX registrava a necessidade de se constituir indicadores para a extensão:

A definição dos indicadores diagnósticos da extensão não pode mais ser protelada, correndo-se o risco de que as ações extensionistas, por falta de medição, continuem marginalizadas nos processos de avaliação acadêmica. Forproex, 2001 p. 26)

A melhor forma de aferição do apoio da instituição universitária à extensão (seja por meio da quantidade de bolsas de extensão concedidas em relação à outras modalidades de bolsas pagas pela universidade, seja pela quantidade de professores que praticam extensão em relação ao total de professores da universidade, pela quantidade de cursos, projetos e programas de extensão existentes na instituição, ou ainda, a quantidade de cursos da universidade que cumprem o disposto na Lei nº 10.172, ou seja, que consideram obrigatória a integralização curricular mínima de 10% dos créditos em atividades de extensão) deve ser objeto de discussão entre governo e comunidade acadêmica, o importante é que a avaliação institucional das atividades de extensão universitária seja permanente e se configure como um dos parâmetros de avaliação da própria universidade.

Além disso, a dimensão da extensão deveria ser incorporada em todos os sistemas de avaliação docente, com

a criação de indicadores específicos para a progressão na carreira. Ademais, para serem coerentes com o princípio da indissociabilidade, as atividades de extensão destes indicadores deveriam representar um peso não inferior a um terço do total de atividades acadêmicas – caso contrário, a valorização da extensão continuará restrita ao discurso e, no inconsciente – e consciente – coletivo, permanecerá o entendimento de que vale mais a pesquisa, depois o ensino e, por último, a extensão.

Com relação à avaliação dos estudantes, poderia ser inserido, por exemplo, na avaliação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE, a aferição do conhecimento da realidade nacional sob o ponto de vista de diversos temas, como a saúde, a educação, a segurança alimentar, a cultura, bem como dos desequilíbrios e assimetrias regionais. Isso seria um claro sinal do governo e da sociedade dado às universidades sobre a necessidade das instituições de ensino superior desenvolverem tecnologias e metodologias de ensino-aprendizagem que possibilitassem a apreensão, pelos alunos, do conhecimento da realidade – o que certamente perpassa a prática extensionista.

## ESTRATÉGIA DE FINANCIAMENTO DA EXTENSÃO

A quarta e última abordagem que deve ser contemplada na construção de uma Política Nacional de Extensão refere-se à questão financeira. Infelizmente, a extensão não recebe os mesmos incentivos que a pesquisa e o ensino recebem. Enquanto as atividades de ensino e de pesquisa possuem instituições públicas de apoio e fomento, com excelentes resultados na formação de novos talentos docentes e de pesquisadores, inclusive

com sistemas de bolsas regulamentados para as ações de monitoria, iniciação científica e produtividade em pesquisa, as atividades de extensão, que promovem o diálogo entre a universidade e a sociedade, carecem de uma política institucional mais ampla de apoio financeiro.

Nos discursos sobre os problemas que a universidade brasileira enfrenta, a necessidade de produzir um conhecimento voltado às demandas sociais é sempre exaltada, mas na prática esta relação transformadora entre universidade e sociedade é ignorada ou tratada como uma função menor, que se limita, quase sempre a cursos ou ações pontuais. A ampliação orçamentária promovida pelos editais de apoio às ações extensionistas, como o PROEXT, por exemplo, certamente contribui para a reversão desse quadro. No entanto, o aumento dos recursos deveria vir acompanhado de uma proposta mais abrangente de indução e estímulo à extensão, com a criação de uma agência de fomento às ações extensionistas e com a instituição de uma política de concessão de bolsas para todos os segmentos acadêmicos. A extensão universitária, em sua essência pedagógico-formativa necessita, obrigatoriamente, da presença do estudante, do professor e do técnico-administrativo. Sem o estudante, a extensão torna-se mera prestação de serviços técnicos especializados. Sem o professor, a extensão perde o seu caráter pedagógico e, sem o apoio do técnico-administrativo, a extensão não pode ser realizada.

Além disso, como os recursos para a extensão são disponibilizados por meio de chamadas públicas, estão sujeitos à concorrência e às prioridades estabelecidas pelo governo em exercício, o que compromete a continuidade e o estabelecimento de vínculos orgânicos entre universidade e sociedade. Nesse sentido, para as universidades federais, torna-se ne-

cessária a criação, à semelhança da matriz de orçamento e custeio de capital (matriz OCC), de uma estrutura de financiamento pública e transparente para a extensão universitária, com critérios definidos pela própria comunidade acadêmica, em diálogo com o Poder Executivo Federal.

A atual regra de divisão do orçamento de custeio e capital das universidades federais leva em consideração um indicador complexo chamado de “aluno-equivalente” que é definido a partir da composição de outros indicadores. De forma simples, o “aluno-equivalente” busca transformar todos os alunos de uma universidade (alunos de pós-graduação, de cursos noturnos, de meio-período e de residência médica) em uma única categoria, comparável entre si. Assim, o padrão de comparação entre os diversos tipos de alunos seria aquele aluno de graduação, de tempo integral, do período diurno. O que o indicador aluno-equivalente possibilita é, grosso modo, padronizar todos os tipos de alunos em uma categoria única. A mensagem que está por trás desse indicador é que quanto maior a quantidade de alunos, maior o orçamento a ser recebido pela universidade, o que explica em parte a ampliação de matrículas nos últimos anos

Em um contexto de respeito à autonomia universitária, apenas uma política indutiva que altere as regras de apoio material às universidades fará com que seja superado o baixo envolvimento da comunidade acadêmica com a extensão. Nesse sentido, uma matriz orçamentária para o financiamento da extensão universitária poderia estipular como indicador, por exemplo, a quantidade de cursos de graduação da instituição que estabelece a integralização curricular da extensão em, no mínimo, 10% de seus créditos obrigatórios em relação à totalidade de cursos de graduação existentes na universidade. Certamente, essa medida faria

com que o conjunto de universidades federais, buscando ampliar seus próprios orçamentos, se mobilizasse para adequar os projetos pedagógicos de seus cursos de graduação, alterando significativamente o perfil dos alunos formados e o papel desempenhado pelas universidades em relação à sociedade.

Entretanto, como as universidades gozam de autonomia didático-administrativa<sup>5</sup>, os critérios de divisão do orçamento do Governo Federal repassado às universidades federais devem antes ser aprovados pelo pleno da Associação Nacional de Dirigentes de Instituições de Ensino Superior – ANDIFES – um coletivo de 59 reitores bastante ciosos de seus próprios recursos. Por se tratar de uma negociação de múltiplos atores (59 reitores + governo Federal) e por se tratar de um equilíbrio dinâmico de interesses de soma zero (ou seja, para cada real que uma universidade levar, outra universidade deverá, necessariamente, perder um real), as regras estabelecidas são dificilmente mudadas, mesmo que injustas ou imperfeitas.

Para as universidades estaduais e municipais, a questão torna-se mais complexa, uma vez que é muito distinta a situação econômica dos governos federal, estaduais e municipais. Apesar do pacto federativo brasileiro para a educação pressupor que a *União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizem em regime de colaboração seus sistemas de ensino*<sup>6</sup>, tem-se o Governo Federal como principal<sup>7</sup> financiador da extensão universitária dos demais entes federados. No entanto, por força de lei, os investimentos da União nas instituições municipais e estaduais de educação superior demandam a aplicação de contrapartida pelos entes beneficiados. Como a capacidade de financiamento dos governos estaduais e municipais não tem

acompanhado o aporte realizado pelo governo federal, a exigência de contrapartida tem dificultado a realização de importantes ações conjuntas na área da extensão universitária entre os entes federados. A saída está no relaxamento da necessidade de cobrança da contrapartida e no estabelecimento, pelos Estados e Municípios, de suas próprias políticas de financiamento para a extensão.

A criação de uma agência de extensão vinculada ao Ministério da Educação resolveria muitos problemas relacionados ao fomento e financiamento das atividades de extensão no âmbito das universidades. A agência de fomento teria o papel de agente catalisador de empreendimentos conjuntos na área de extensão, estimulando a interação entre universidades/Estado/empresas/sociedade, configurando-se como uma instituição governamental que disporia dos instrumentos capazes de financiar todas as fases do processo de criação e desenvolvimento da extensão universitária, incluindo o estabelecimento de um sistema de bolsas capaz de atender cada um dos três segmentos acadêmicos.

Na ausência de uma agência de fomento à extensão, o órgão governamental que tem realizado o financiamento do setor é a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação - SESu/MEC. No entanto, o atual marco legislativo dificulta as iniciativas empreendidas pela Administração Direta do Poder Executivo no âmbito do fomento à extensão. A Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 – em seu art 26, estipula que *“A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas deverá ser autorizada por lei específica”*. Percebe-se que a ausência de lei específica sobre bolsas de extensão impede a concessão do benefício

para professores, profissionais e servidores técnico-administrativos, o que compromete em grande medida a eficácia das políticas públicas baseadas na ação extensionista.

Vale ressaltar que a Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009 autoriza o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE - não o Ministério da Educação - a conceder bolsas para alunos e professores vinculados a programas e projetos de ensino e extensão. Além disso, a concessão de bolsas previstas nesta lei está restrita apenas aos programas e projetos de extensão voltados para o atendimento de populações indígenas, quilombolas e do campo. Por mais que haja a necessidade de uma atenção diferenciada por parte das instituições públicas com vistas ao atendimento desse público, é importante a construção de um marco legal de concessão de bolsas mais amplo para a extensão universitária como um todo.

A concessão de bolsas para atividades extensionistas surge como resposta à um anseio de criar-se instrumentos concretos e eficientes que ajudem na efetivação da Função Social da Universidade. O estímulo à atividade extensionista pretende contribuir na criação de uma agenda positiva para a universidade e para as políticas públicas de efetivação de sua função social. Neste sentido, a concessão de bolsas aos extensionistas acarretaria mudanças profundas, pois, além de institucionalizar e fomentar a atuação na extensão configura-se como base material de suporte à interação entre saber acadêmico e saber popular.

## CONCLUSÕES

A Política Nacional de Extensão converte-se em uma oportunidade histórica de as universidades consolidarem a extensão enquanto área

acadêmica indissociável do ensino e da pesquisa brasileiras e possui o potencial de oferecer a motivação e os meios necessários para a estruturação da área de extensão das universidades. Além disso, a Política Nacional de Extensão possibilita a formação de estudantes em aspectos importantes apresentados nas diretrizes curriculares das diversas áreas dos cursos de graduação, dificilmente desenvolvidos em disciplinas acadêmicas em salas de aula, tais como: conhecimento da realidade nacional, autonomia intelectual, espírito crítico, cidadania ativa, trabalho em equipe, senso de solidariedade e justiça social.

A ampliação orçamentária para a extensão universitária observada nos últimos anos, assim como a articulação interministerial capitaneada pelo Ministério da Educação em prol das políticas extensionistas contribuem com a reversão de um quadro de ausência de propostas para o setor, mas ainda não é suficiente para a construção de uma Política Nacional para a Extensão, que demanda ainda avanços na relação com a sociedade, no financiamento e nas áreas de gestão e concepção acadêmica no âmbito das universidades, bem como a determinação de diretrizes e metas estabelecidas a partir do diálogo com a sociedade.

No entanto, em contraposição a um processo de rearranjos permanentes e incrementais da intencionalidade governamental para o tema da extensão, vivemos um momento decorrente de uma conjuntura específica nacional que pode resultar em transformações de maior envergadura no campo da educação superior, possibilitando que uma Política Nacional de Extensão seja enfim definida.

Um novo patamar civilizatório demanda a construção de práticas mais republicanas e uma sociedade mais democrática, e o conhecimento da

realidade é a base para o respeito às diferenças e para a construção da cidadania. A educação, enquanto instituição, deve aprender a dialogar com a realidade e se auto-inovar, de forma a contribuir na construção de uma nova sociedade mais ética e plural.

## NOTAS

<sup>1</sup> Para se adotar uma compreensão sintética compatível com os objetivos deste texto, defino Política Nacional de Extensão como o conjunto articulado de programas, estratégias, diretrizes, metas e incentivos que possui clara e definida intencionalidade da sociedade (governantes, políticos, burocracia estatal e comunidade acadêmica) nos três níveis federativos com relação à extensão universitária, configurando-se como orientação política e pedagógica para o conjunto das instituições de governo e de ensino superior como um todo.

<sup>2</sup> O PROEXT iniciou suas atividades em 2003

e, até 2008, possuía apenas R\$ 6 milhões de reais. Em 2011, o orçamento do programa saltou para R\$ 70 milhões.

<sup>3</sup> Até 2008 os Editais do PROEXT envolviam apenas um ministério. Em 2011, o Edital do programa conseguiu articular 13 órgãos de governo.

<sup>4</sup> Dados do Censo da Educação, INEP

<sup>5</sup> O art. 207 da Constituição Federal e o art. 53 da Lei nº 9.394/96 - a Lei de Diretrizes de Bases da Educação - garantem a prerrogativa da autonomia às Instituições de Educação Superior.

<sup>6</sup> Art. 211 da Constituição Federal de 1988

<sup>7</sup> Vale ressaltar que existem exceções. O governo do Paraná, por exemplo, é o principal financiador da extensão universitária no estado. Desde 2007 desenvolve o Programa Universidade Sem Fronteiras, da Secretaria de Ciência e Tecnologia e Ensino Superior. A extensão universitária das universidades municipais não têm recebido apoio do governo federal. De acordo com o Censo da Educação Superior (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, 2011), apenas 7, das 67 instituições de ensino superior municipais no Brasil, são universidades.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal do Brasil, Senado Federal, 2011.

BRASIL, Ministério da Educação. INEP, Censo da Educação Superior, 2009

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa de inovação tecnológica 2008, Coordenação de Indústria. – Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

FARIA, Dóris Santos de (org). **Construção conceitual da extensão universitária na América Latina**. Brasília, UnB, 2001.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** São Paulo, Alfa-Ômega, 1975

FORPROEX, Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. Avaliação Nacional da Extensão Universitária. Brasília, MEC/ SESu; Paraná, UFPR; Ilhéus, UESC, 2001

FORPROEX, Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras e SESu/MEC. Plano Nacional de Extensão Universitária, Edição Atualizada. Brasil, 2001

FORPROEX, Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. Sistema de Dados e Informações: Base operacional de acordo com o Plano Nacional de Extensão. Rio de Janeiro: NAPE, UERJ, 2001

FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?** – Rio de Janeiro, 7ª Edição, Paz e Terra, 1983

FREIRE, Paulo *In* SANTOS, Renato Quintino dos. **Educação e Extensão.** – Petrópolis, Vozes, 1986

GURGEL, Roberto Mauro. **Extensão Universitária, Comunicação ou Domesticação** – São Paulo: Cortez: Autores Associados: Universidade Federal do Ceará, 1986

NOGUEIRA, Maria das Dores Pimentel (org.). **Extensão universitária: diretrizes conceituais e políticas** Belo Horizonte: Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.

RIBEIRO, Darcy. **Universidade para que?** Brasília, UnB, 1986.

SANTOS, Boaventura de Sousa e FILHO, Naomar de Almeida. **A universidade do século XXI: Para uma universidade nova.** Coimbra, 2008.

TOKARSKI, Carolina Pereira. **Com quem dialogam os bacharéis em direito da Universidade de Brasília?** A experiência da extensão jurídica popular no aprendizado da democracia. Brasília, 2009, Dissertação (Mestrado em Direito) programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, Universidade de Brasília.

Lucas Ramalho Maciel é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Mestre em Agronegócios pela Universidade de Brasília e Coordenador do Programa de Extensão Universitária do Ministério da Educação.