



## **Universidade, Território e Políticas Públicas: um estudo a partir da atuação dos extensionistas**

Tábata Figueiredo Dourado; Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial – UNIVASF. Juazeiro -Ba – Brasil; Email [tabata.dourado@discente.univasf.edu.br](mailto:tabata.dourado@discente.univasf.edu.br)

Marcelo Henrique Pereira dos Santos; Docente no Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial – UNIVASF. Juazeiro -Ba – Brasil; email [marcelo.henrique@univasf.edu.br](mailto:marcelo.henrique@univasf.edu.br)

**Linha de Pesquisa:** Sociedade, Economia e Construção do Conhecimento

### **1 Introdução**

O presente trabalho tem como objetivo analisar a relação entre a Universidade e o Desenvolvimento Territorial a partir da atuação dos sujeitos que atuam na implementação da política de extensão universitária. Trata-se de uma investigação teórica acerca do desenvolvimento da política extensionista e, para tanto, utilizou-se da metodologia de revisão de literatura do tipo narrativa explicando e relacionando criticamente as categorias teóricas envolvidas, bem como os contextos e os marcos da política de extensão universitária na perspectiva dialógica.

Muitas são as possibilidades de análise da Política de Extensão Universitária, apesar desta ainda ocupar um espaço de menor destaque na Política de Ensino Superior, em relação às dimensões do ensino e da pesquisa, a despeito do que prevê o princípio constitucional de indissociabilidade entre estas. É notório nos marcos orientadores o reconhecimento do papel da extensão em resultados acadêmicos como a permanência estudantil; nas renovações didáticas quando articulada ao ensino; e no fortalecimento do vínculo entre as Instituições de Ensino Superior - IES e os demais setores da sociedade. (BRASIL, 2014).

A opção pela análise da política a partir de seus implementadores se dá a partir da contribuição de Michael Lipsky em *Street-level bureaucracy* (2019), que propõe diferentes

estudos e recortes sobre a atuação dos sujeitos de linha de frente. Segundo este autor, as análises podem ser das interações dos sujeitos individuais, suas escolhas e trajetórias; assim como dos sujeitos coletivos ou organizações, analisando modelos de gestão, padrões organizacionais, arranjos etc; e, ainda, a análise das políticas em suas diferentes áreas e perfis dos burocratas.

Além dos diferentes recortes que têm surgido, pelo menos três áreas de pesquisa adotam a burocracia de nível de rua enquanto categoria analítica central, a saber: a área de políticas públicas; os estudos de administração e governança; e a área social e de estudo das políticas e de bem-estar. Com este aporte, os resultados são apresentados a partir da análise do histórico e concepções da extensão universitária no Brasil; da implementação de Políticas Públicas a partir dos burocratas de nível de rua; e dos dilemas e as possibilidades na atuação dos extensionistas implementadores.

## **2 Referencial teórico**

A Universidade brasileira manteve por séculos sua característica de formação científica voltada para as elites e como espaço inacessível à classe trabalhadora. Característica que perdura a partir da existência de resquícios de uma formação tradicional de base escolástica que contribui para a manutenção daqueles que, enquanto classe dominante, acessam o saber científico. (SAVIANI, 2007; SOUSA SANTOS, 2004)

Importante ressaltar que o fato de ter sido por muito tempo negada ao povo brasileiro a educação superior e sua implantação ter ocorrido muito depois do surgimento na Europa, não isentou o modelo de universidade brasileira da influência dos colonizadores. Pelo contrário, é implantada aqui uma Universidade embasada nos paradigmas de ciência dos colonizadores, a exemplo do formato de cátedras isoladas, de caráter unidisciplinar e super especializado. E, apenas no início do século XX, com a reivindicação dos movimentos estudantis latino-americanos pela criação de universidades livres do modelo clerical e europeu, surgem no Brasil as primeiras ideias de abertura e democratização no ensino superior e desenvolvimento de ações para as classes populares. (Idem)

A extensão universitária, por sua vez, se desenvolve sob as influências desse modelo de Universidade desvinculada das comunidades do seu entorno e de suas problemáticas. Nesse sentido, as primeiras ações extensionistas possuíam caráter assistencialista ou, no máximo, como forma de divulgação das pesquisas desenvolvidas – perspectiva difusionista.

Segundo Gadotti (2017) apenas com a atuação do movimento estudantil através da União Nacional dos Estudantes (UNE) na década de 60 e dos chamados Movimentos de Educação Popular, como os Centros Populares de Cultura - CPC - ligados à UNE; Movimento

de Educação de Base - MEB - ligado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; e os Movimentos de Cultura Popular; é que a Universidade Brasileira passa a inserir em sua política o compromisso social e a aproximação às demandas das comunidades em seu entorno.

O conceito mais recente de extensão universitária a define enquanto “o processo educativo, cultural e científico que articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre universidade e sociedade” (FORPROEXT, 2017). Assim, tanto dentro dos aportes teóricos mais recentes da área do desenvolvimento, quanto na concepção da extensão universitária em sua perspectiva dialógica e de intervenção na realidade, a extensão ocupa na Universidade o espaço potencialmente significativo no âmbito da sua relação com o território.

Consoante a isso e concebendo o Território enquanto rede de configurações históricas, políticas e identitárias, articuladas por demandas em comum e a Universidade como instituição determinada pelos valores dos demais setores da sociedade com a qual se relaciona, torna-se premente compreender o lugar desta instituição neste modelo de desenvolvimento. E, a partir disso, variadas questões e abordagens são possíveis na busca de revelar quais fatores influenciam e se desdobram a partir da relação entre Universidade e Território. (ABAMOVAY, 1998; FÁVERO, 1999)

Destarte, a extensão universitária enquanto dimensão do ensino superior que tem como centralidade o estabelecimento da relação com a comunidade não-acadêmica, assume o papel mediador no desenvolvimento da ação acadêmica com vistas à superação das desigualdades e condições às quais esta comunidade está exposta. E esta mediação, por sua vez, é feita pelos sujeitos que efetivam este diálogo na prática, assimilando as necessidades individuais e coletivas dessa comunidade, desenvolvendo estratégias de comunicação e formação desse público, e, conseqüentemente, empregando seus valores e princípios na política de extensão universitária.

E, por fim, ao caracterizar os burocratas de nível de rua, Michael Lipsky (2019) apresenta elementos importantes para compreender o papel dos extensionistas na política de ensino superior, pois esses sujeitos representam uma via de acesso dos cidadãos à administração pública e nesse papel: medeiam as expectativas desse público; exercem grande influência na vida dos indivíduos e dos coletivos; vivenciam os problemas da comunidade; dominam a linguagem e formas de comunicação mais eficazes junto aos usuários; e por outro lado, também se encontram comumente numa zona de pressão entre os objetivos e aspirações institucionais e as demandas dos cidadãos.

### **3 Metodologia**

Dentro do intuito mais abrangente de compreender, do ponto de vista da análise de políticas públicas, como se materializa a relação entre Universidade e os Territórios, este trabalho tem como objetivo analisar os dilemas e as potencialidades da atuação dos sujeitos que trabalham na implementação das ações de extensão universitária e que são, portanto, burocratas de nível de rua. Essa abordagem considera que o olhar sobre o espaço e sobre o exercício da discricionariedade dos servidores implementadores permitem compreender como as políticas públicas se efetivam a partir dos comportamentos, dos valores, relacionamentos e modo de agir dos burocratas da linha de frente. (CAVALCANTI, LOTTA & PIRES, 2018)

A partir da metodologia de revisão bibliográfica do tipo narrativa, apresenta-se o arcabouço teórico metodológico da análise de políticas públicas do ponto de vista dos burocratas implementadores, seguido dos aspectos históricos, contextuais e concepcionais da política de ensino superior e da extensão universitária no Brasil. Com esse aporte, apresenta-se os resultados desse entrecruzamento analítico e, por fim, as considerações buscando compreender quais os limites e as possibilidades da atuação dos burocratas de nível de rua na implementação da política de extensão universitária visando o fortalecimento da relação da Universidade com os demais setores da sociedade. (MATTOS, 2023; MINAYO & DESLANDES, 2007)

### **4 Resultados e Discussão**

A política de ensino superior e especificamente a dimensão da extensão universitária passou por intensas mudanças nas últimas décadas principalmente no sentido do questionamento no meio acadêmico da organização ainda influenciada pelo modelo europeu e seus paradigmas de ciência, conforme foi exposto no primeiro tópico. Mudanças essas refletidas em marcos legais como a Constituição (1988), a Lei de Diretrizes e Bases 9394/1996 e em contribuições de teóricos a exemplo de Paulo Freire e adeptos dos seus postulados. Assim, passam a repercutir os paradigmas de Universidade democrática e socialmente referenciada, aberta às realidades do seu entorno e aos seus problemas.

Importante salientar que no campo das políticas públicas também cresce o movimento de reivindicação por processos mais democráticos e participativos na governança. Conforme também já apresentado neste trabalho, surgem várias instâncias e organizações sociais que passam a atuar nas diversas etapas das políticas públicas, desde o diagnóstico e apresentação de demandas ao monitoramento a partir do controle social. Além disso, ocorrem também mudanças paradigmáticas e o incremento dos estudos sobre as políticas públicas com análises

sobre das estruturas administrativas do Estado e o olhar mais atento aos diferentes atores sociais envolvidos: os burocratas em seus diferentes escalões, carreiras e funções; e o público usuário com suas complexas realidades. (CAVALCANTI, LOTTA & PIRES, 2018)

Nessa conjuntura, estudar a implementação da extensão universitária a partir dos sujeitos a executam é fundamentalmente tratar sobre os princípios que norteiam a extensão na perspectiva dialógica e considerar os elementos centrais como: a condição social dos sujeitos; os fatores que influenciam a participação do público; o perfil e a formação dos extensionistas; a comunicação desenvolvida; e os métodos desenvolvidos para que ocorra a dialogicidade apregoada pela Educação Popular. (MELO NETO, 2017)

Tratar sobre o diálogo nos ambientes burocráticos requer a problematização sobre a condição de participação nesses ambientes, considerando o impacto das autoridades hierárquicas, exercidas muitas vezes em atos discricionários, resultando em uma socialização política da falta de diálogo. Isso principalmente devido ao histórico de relações de obediência desenvolvida no interior das instituições disseminadas por abordagens antidemocráticas. Socialização que se agrava quando se trata de populações em condições socioeconômicas vulneráveis. (PATEMAN, 1992)

Paulo Freire (1977), por sua vez, questiona as relações hierarquizadas nos ambientes acadêmicos e na extensão, onde os sujeitos que detêm o conhecimento sistematizado ou o domínio de determinada técnica (acadêmicos e extensionistas), atuam de modo a subalternizar os sujeitos que não possuem o mesmo domínio. Estando os primeiros no lugar de representação da autoridade científica e os últimos em posição subalterna, na concepção assistencialista da extensão e antidemocrática da política pública. Assim, os extensionistas que estão na linha de frente da atuação com a sociedade atuam como mediadores da relação entre o Estado e a população beneficiária.

Gadotti (2017) apresenta como desafio, a tradução das diretrizes apresentadas pelo FORPROEXT na Política Nacional de Extensão numa proposta de educação popular ou mais objetivamente, a materialização destas diretrizes nos pressupostos político-pedagógicos da Universidade. Há, segundo esse autor, o desafio de enfrentar disputas por dentro das universidades e que perpassam por desafios também do campo de implementação da política de extensão universitária. São limites no campo da gestão universitária, como os marcos legais defasados; a ausência ou descontinuidade do financiamento; e o conservadorismo paradigmático que emperra a abertura da Universidade para a troca de saberes com outros setores da sociedade e limita o tratamento igualitário entre a extensão e as dimensões acadêmicas do ensino e da pesquisa.

Assim, os profissionais da extensão encontram-se no entremeio entre um modelo de Universidade com estruturas legais e pedagógicas defasadas em relação a uma realidade social complexa que se encontra no escopo da política de extensão universitária. A ação desses sujeitos, nesse sentido, encontra-se potencialmente condicionada à necessidade de adequações e tomadas de decisão que não se respaldam em regulamentações, seja porque essas regulamentações não existem ou porque as condições materiais não permitem que sejam executadas conforme estas preveem. Ou seja, seu cotidiano é permeado pela ação discricionária.

Enquanto potencialidades, destaca-se que, devido a esse contato direto com a comunidade externa à Universidade, a extensão pode *interseccionar* diferentes etapas do desenvolvimento de políticas públicas e colaborar com seu aperfeiçoamento. Ao tempo em que contribui para o diagnóstico e o levantamento de demandas; na mediação com órgãos públicos executores; na capacitação do público para acessar determinadas políticas; e no monitoramento e avaliação democráticos a partir das metodologias participativas.

## 5 Conclusões

Identificou-se que os resquícios paradigmáticos da concepção difusionista na extensão universitária bem como o conservadorismo acadêmico são limites enfrentados para a implementação de práticas dialógicas e de renovação de condutas burocráticas mais democráticas por meio dos sujeitos que atuam na linha de frente das políticas públicas. Isto, somado à falta de destinação suficiente e contínua de recursos exclusivos para o desenvolvimento da extensão universitária repercute nas dificuldades dos extensionistas em desenvolver ações continuadas e mais qualificadas.

Contudo, estando os sujeitos implementadores no *locus* da materialização da política, muitas são as possibilidades a partir da gama de conhecimentos e experiências que estes sujeitos produzem. Ao atuarem junto a demandas e situações que extrapolam as práticas tradicionais da academia, os extensionistas desenvolvem uma práxis pedagógica particular.

Por fim, aponta-se as contribuições da Educação Popular e seus princípios éticos, metodológicos e políticos que permite problematizar, compreender e sistematizar a dinâmica em que se dá a produção do conhecimento, oportunizando a compreensão das especificidades dessa política e os caminhos para seu desenvolvimento de modo a cumprir com os objetivos e diretrizes ou diminuir a distância entre o que foi formulado e o que é executado na prática.

## 7 Referências

- ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. Brasília: MDA, NEAD, consultoria IICA 940/98, 1998.
- CAVALCANTI, S; LOTTA, G; PIRES, R. Contribuições dos Estudos sobre Burocracia de Nível De Rua. *In: Burocracia e Políticas Públicas no Brasil 2018 Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas*. PIRES, R; LOTTA, G; OLIVEIRA V. (org). Brasília: Ipea : Enap, 2018.
- FARIA, C. A. P. **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.
- FÁVERO. M. de L. **Universidade e poder: análise crítica/ fundamentos históricos 1930 – 1945**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1999.
- FORPROEX, 2012. **Política Nacional de Extensão Universitária**. Porto Alegre: UFRGS.
- FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?** 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- Gadotti M. **“Extensão Universitária: Para quê?”** Brasil: Instituto Paulo Freire, 2017.
- LIPSKY , Michael . **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20e%20rua\\_Michael%20Lipsky.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20e%20rua_Michael%20Lipsky.pdf)
- MATTOS, P. C. **Tipos de Revisão de Literatura**. 2015, Disponível em: Acesso em: 25 jul. 2023.
- MELO NETO, J. F.; CARNEIRO CRUZ, P. J. S. (Org) **Extensão popular: educação e pesquisa**. João Pessoa-PB: Editora do CCTA, 2017.
- MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F . **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.
- PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- SANTOS, B. S.; ALMEIDA FILHO, N. **A Universidade no século XXI: para uma Universidade nova**. Almedina CES: Coimbra; 2008.
- SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**. V. 12 n. 34. 2007.