Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Ana Paula de Magalhães Leite

Extensão na universidade pública brasileira: desafios e dilemas no período de 2003 a 2016

Rio de Janeiro

2023

Ana Paula de Magalhães Leite

Extensão na universidade pública brasileira: desafios e dilemas no período de 2003 a 2016

Tese apresentada, como requisito para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

L533 Leite, Ana Paula de Magalhães.
Extensão na universidade pública brasileira: desafios e dilemas no período de 2003 a 2016 / Ana Paula de Magalhães Leite. – 2023.
414 f.

Orientador: Ney Luiz Teixeira de Almeida.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social.

1. Extensão universitária - Brasil - Teses. 2. Universidades e faculdades públicas - Brasil - Teses. 3. Brasil. Presidente (2003-2010 : Lula) - Teses. 4. Brasil. Presidente (2011-2016 : Dilma Rousseff) - Teses. I. Almeida, Ney Luiz Teixeira de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Serviço Social. III. Título.

CDU 378"2003/2016"

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Ana Paula de Magalhães Leite

Extensão na universidade pública brasileira: desafios e dilemas no período de 2003 a 2016

Tese apresentada, como requisito para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Aprovada em 15 de dezembro de 2023.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida (Orientador)
Faculdade de Serviço Social - UERJ

_____

Prof.ª Dra. Rosangela Nair de Carvalho Barbosa
Faculdade de Serviço Social - UERJ

_____

Prof.ª Dra. Maria Cristina de Paulo Rodrigues
Universidade Federal Fluminense

_____

Prof.ª Dra. Cirlene Aparecida Hilário da Silva Oliveira
Universidade Estadual Paulista

_____

Prof.ª Dr. Jefferson Lee de Souza Ruiz - UERJ
Faculdade de Serviço Social - UERJ

Rio de Janeiro

2023

AGRADECIMENTOS

A construção desta pesquisa representou um período de muitas alegrias, mas também de muitos desafios e dores. Desafios e dores porque é um momento de muita solidão, de muitas cobranças, especialmente de minha própria parte, mas também de alegrias pelos aprendizados, os laços de afetos construídos e o crescimento pessoal e intelectual. Apesar das inúmeras dificuldades, como a distância entre Minas Gerais e o Rio de Janeiro e o fato desta pesquisa ter sido construída, em grande parte, dentro de um período de pandemia mundial de Covid19, (2020 a 2023), eu sempre tive pessoas especiais com quem pude contar neta trajetória, e, dentre essas, aquela mais importante, a minha mãe, minha inspiração, meu amor maior, minha melhor amiga, minha companheira, aquela que sempre acreditou em mim, mesmo quando nem eu mesma acreditei. A ela, que sempre disse: “você é capaz, você vai conseguir”, eu agradeço! Mãe, eu te amo!”.

Tão importante quanto o apoio que recebi de minha mãe, foi o apoio que sempre encontrei no meu filho, a razão de minha existência, a melhor parte de mim. A ele eu dedico tudo o que a vida me possibilita conquistar. Victor, você me dá motivos todos os dias para estar viva, para buscar sempre me superar. Você me inspira e me incentiva, você é minha razão e emoção!

Dedico também aos meus amigos da turma do Doutorado 2017/1, em especial aos amigos, Fábio, Ana Luiza e Alessandra, os mineiros do doutorado, com quem eu passei os melhores momentos das idas e vindas entre Minas Gerais e o Rio de Janeiro, com quem eu dividi os perrengues e as alegrias. Vocês contribuíram muito para que eu tivesse forças para finalizar esse processo.

Ao meu namorado, pelo companheirismo, compreensão e amor. Preto, você chegou durante o processo da pesquisa e sempre compreendeu todos os momentos com muito amor e paciência. Seu jeito mineiro de cuidar e amar, me emociona. Amo você!

Agradeço ao meu professor e orientador que, mesmo distante, em vários momentos teve a sensibilidade de compreender várias questões importantes para mim. As trocas e ensinamentos que tivemos contribuíram para esse momento e vão contribuir sempre em minha jornada.

Enfim, e não menos importante, eu quero agradecer a Deus, que me sustentou, amou e cuidou, dando-me forças para concluir mais essa etapa tão importante da minha vida.

RESUMO

LEITE, Ana Paula de Magalhães. **Extensão na universidade pública brasileira:** desafios e dilemas no período de 2003 a 2016. 2023. 414 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

O tema desta pesquisa é a extensão universitária, e ela se constituiu em uma análise da Política de Extensão Universitária na universidade pública brasileira com enfoque no período dos governos do Partido dos Trabalhadores - PT (2003-2016). O objetivo geral foi o de analisar a Política de Extensão Universitária que resulta da correlação de forças que marcou os governos do Partido dos Trabalhadores, no período que compreendeu os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e os dois mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016). A questão central que norteou a pesquisa foi: qual política de extensão resultou dos projetos em disputa no âmbito da política de educação superior no Brasil, considerando as correlações de força de um governo de coalisão interclassista? Para tanto, examinar as configurações do capitalismo a partir do contexto do imperialismo mundial se torna imperativo para a análise da política educacional em curso nos países periféricos, tendo em vista que ela se reformula para dar conta de atender às necessidades dos países centrais de ampliar a privatização da educação superior. Assim, as universidades públicas no Brasil estarão cada vez mais submetidas a políticas privatistas de cunho expansionistas. A educação se constituiu para o capital em crise, na periferia do capitalismo, a partir do início do século XXI, como uma promissora área de investimentos, o qual se encontra em incessante busca por novos campos de exploração lucrativa e estratégia de difusão da concepção de mundo burguesa. Nesse quadro se inserem a educação superior e a extensão universitária que, a partir de 1988, teve seu reconhecimento legal como elemento do tripé ensino, pesquisa e extensão na universidade pública brasileira, mas que nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), embora a extensão tenha se expandido e alçado um patamar de destaque, não conseguiu empreender uma perspectiva democrática e emancipatória de universidade, porque inserida numa universidade aos interesses do capital financeiro, em governos que não apontaram propostas de ruptura nem com o neoliberalismo e nem com a estrutura heteronômica e dependente da universidade brasileira. Os governos do Partido dos Trabalhadores imprimiram um movimento de continuidades e novidades em relação às políticas econômicas e sociais implementadas pelos governos anteriores, mas que mantiveram o padrão dependente de educação superior que atravessa a história da educação brasileira. Portanto, aprofundam-se, por um lado, o processo de privatização interno das universidades públicas brasileiras e, por outro, o empresariamento da educação superior, o que cria, consequentemente, as bases para o aprofundamento da inserção capitalista dependente e heteronômica do Brasil na economia mundial.

Palavras-chave: universidade pública; imperialismo; heteronomia; neoliberalismo; extensão universitária.

ABSTRACT

LEITE, Ana Paula de Magalhães. **Extension at the Brazilian public university**: challenges and dilemmas from 2003 to 2016. 2023. 414 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

The theme of this research is university extension, and it constituted an analysis of the University Extension Policy at the Brazilian Public University and focused on the period of the Workers' Party governments - PT (2003-2016). In this sense, the general objective was to analyze the University Extension Policy during the Workers' Party governments, in the period that comprised the two terms of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) and the two terms of Dilma Rousseff (2011-2016). In this sense, the central question of this research was: What extension policy resulted from the disputed projects within the scope of higher education policy in Brazil, considering the correlations of strength of an interclass coalition government? To this end, examining the configurations of capitalism from the context of world imperialism becomes imperative for the analysis of the educational policy in progress in the peripheral countries, considering that it is reformulated to meet the needs of the central countries in expanding the privatization of higher education. In this sense, public universities in Brazil will be increasingly subject to expansionist privatist policies. Education is constituted for capital, on the periphery of capitalism, from the beginning of the 21st century as a promising area of investments for capital in crisis, which is in incessant search for new fields of profitable exploration and dissemination strategy of the bourgeois worldview. This framework includes higher education and university extension which, from 1988 onwards, had its legal recognition as an element of the teaching, research and extension tripod in Brazilian public universities, but which in the governments of the Workers' Party (2003-2016), although the extension has expanded and reached a prominent level, it has failed to undertake a democratic and emancipatory university perspective, because inserted in a university subordinated to the interests of financial capital, in governments that do not break with neoliberalism, it expands, but does not changes the heteronomic and dependent structure of the Brazilian University. The Workers' Party governments created a movement of continuities and novelties in relation to the economic and social policies implemented by previous governments, but which maintained the dependent pattern of higher education that runs through the history of Brazilian education. Therefore, on the one hand, the internal privatization process of Brazilian public universities is deepened and, on the other, the entrepreneurship of higher education is deepened, which consequently creates the bases for the deepening of Brazil's dependent and heteronomous capitalist insertion in the world economy.

Keywords: public university; imperialism; heteronomy; neoliberalism; university extension.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Documentos analisados na pesquisa referentes à Extensão Universitária, elaborados e/ou aprovados durante o período de 2001 a 2019..... 25
Quadro 2 – Recursos anuais disponibilizados pelo PROEXT/MEC entre os anos 2003 e 2016..... 284
Quadro 3 – Frequência de aprovação de projetos por linha temática de acordo com os editais PROEXT/MEC entre 2009 e 2016..... 292

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do quantitativo das ações de extensão registradas no SIEX/BRASIL entre 2003 e 2016..... 274
Tabela 2 – Distribuição das propostas aprovadas nos editais PROEXT, por ano, de acordo com a esfera a que pertence a instituição..... 289

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
AI-5	Ato Institucional nº 5
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANDES	Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes dos Institutos Federais de Ensino Superior
Anel	Assembleia Nacional dos Estudantes livre
Anped	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Curricular Comum
C&T	Ciência e Tecnologia
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CEA	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
Cedec	Centro de Estudos e Cultura Contemporânea
Cedes	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CES	Câmara de Educação Superior
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CODAE	Coordenação de Extensão
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAD	Congresso Nacional Docente
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPAE	Comissão Permanente de Avaliação da Extensão
CPC	Centro Popular de Cultura
CPC	Conceito Preliminar de Cursos
CRUTAC	Centro Rural de Treinamento e Ação Comunitária
CSLL	Contribuição Social sobre Lucro Líquido
CSP Conlutas	Central Sindical e Popular Conlutas
DE	Dedicação Exclusiva
DEPS	Departamento de Política de Ensino Superior
DIEG	Divisão de Extensão e Graduação
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EaD	Ensino a Distância
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENE	Encontro Nacional de Educação
ENEd/PT	Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores
ENEM	Exame Nacional do Ensino Superior
ENMUP	Encontro Nacional de Movimentos em Busca de uma Universidade Popular
EUA	Estados Unidos da América
FAFEID	Faculdades Federais Integradas de Diamantina
FAPs	Fundação de Amparo à Pesquisa
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnicos-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FINEP	Financiadora de Estudos e Pesquisas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
FORESP	Fórum de Extensão das IES Particulares
FORGRAD	Fórum Pró-Reitores de Graduação.
FORPROEX	Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras

FORPROP	Fórum Nacional de Pró-reitores de Pesquisa e Pós-graduação
FPF	Fundo Público Federal
FUC	Federação Universitária de Córdoba
GT	Grupo de Trabalho
GTPE	Grupo de Trabalho de Política Educacional
IBEU	Indicadores Brasileiros de Extensão Universitária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDD	Indice de Diferença de Desempenho
IDEB	Indice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituição de Ensino superior
IFES	Institutos Federais de Ensino Superior
IGC	Indice Geral de Cursos
INEP	Instituto Anísio Teixeira
IPCA	Indice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPES	Instituições Públicas de Ensino Superior
JUC	Juventude Universitária Cristã
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Brasileira
LOA	Lei Orgânica Anual
MARE	Ministério de Administração Federal e de Reforma do Estado
MCP	Movimento Popular de Cultura
MEB	Movimento de Educação de Base
MEC	Ministério da Educação
Mobral	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MUP	Movimento Universidade Popular
NTIs	Novas tecnologias de informação
OCC	Orçamento de Custeio e Capital
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional

PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa Integração Social
PL	Partido Liberal
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLOA	Projeto de Lei Orgânica Anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAES	Política Nacional de Assistência Estudantil
PNAEST	Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estatais
PNAS	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEU	Política Nacional de Extensão Universitária
PNEX	Plano Nacional de Extensão Universitária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC	Projeto Pedagógico do Curso
PPI	Projetos Políticos Institucionais
PPP	Projeto de Parceria Público Privado
PREAL	Programa de Reformas Educacionais na América Latina
PROEC	Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Comunitários
PROEXT	Programa de Extensão Universitária
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RDM	Relatório de Desenvolvimento Mundial
Renex	Rede Nacional de Extensão
REUNI	Programa de apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SeNESu	Secretaria Nacional de Educação Superior
Sesu	Secretaria de Educação Superior
SIAFE	Sistema Integrado de Administração Financeira

SIEX	Sistema Nacional de Informações de Extensão
SIGProj	Sistema de Informação e Gestão de Projetos
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
SINASEFE	Sindicato Nacional dos Servidores Federais, da Educação Básica, professional e Tecnológica
SNE	Secretaria Nacional de Educação
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFB	Universidade Federal da Bahia
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a infância
UNInove	Universidade Nove de Julho
UNIP	Universidade Paulista
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15

1 **EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO CONTEXTO DO IMPERALISMO MUNDIAL** 31

1.1 **A Política de Educação Superior Pública no Brasil: as universidades públicas no contexto do capitalismo heteronômico e dependente** 32

1.1.1 A Reforma do Estado e o aprofundamento da heteronomia na educação pública superior brasileira 57

1.2 **A extensão universitária: das práticas assistencialistas à afirmação do compromisso com a população** 72

1.3 **A institucionalização da extensão universitária na universidade pública brasileira e os desafios diante das políticas neoliberais** 87

1.4 **Os desafios da garantia do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão** 98

2 **A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES E A EXPANSÃO DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA** 116

2.1 **A Política de Educação Superior Pública no Brasil nos governos do Partido dos Trabalhadores – PT (2003 a 2016): os projetos em disputa** 117

2.2 **A autonomia universitária nos limites do padrão heteronômico das universidades públicas brasileiras** 156

2.3 **O SINAES e a política de expansão do acesso à universidade pública** 174

2.4 **Disputas pelo fundo público no processo de expansão da educação superior brasileira** 201

3 **A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NA UNIVERSIDADE PÚBLICA NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES** 228

3.1 **Os programas e projetos no contexto de aprofundamento das políticas neoliberais** 229

3.2 **A operacionalização da extensão universitária e as orientações do FORPROEX** 257

3.2.1 A avaliação da extensão universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores: uma avaliação privatista? 308

3.2.2 A curricularização da extensão universitária e os desafios da afirmação da extensão enquanto princípio formativo fundamental diante das políticas neoliberais 332
3.3 **Afinal qual política de extensão resulta dos governos do Partido dos Trabalhadores?** 362
CONSIDERAÇÕES FINAIS 375
REFERÊNCIAS 385

INTRODUÇÃO

A pesquisa que aqui se apresenta tem como tema a extensão universitária, e o interesse investigativo por tal tema está relacionado com a inserção da pesquisadora na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri[1] (UFVJM), na cidade de Teófilo Otoni, no Vale do Mucuri[2] – MG, desde setembro de 2012. No período de 2013 a 2017, como colaboradora de um Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre o Envelhecimento (NEPE), desenvolvendo atividades de extensão, foi possível experimentar, no cotidiano, os dilemas e os desafios da implementação e da busca pelo reconhecimento da extensão universitária como um importante elemento do processo de formação profissional na universidade pública brasileira. Após a inserção da pesquisadora no doutorado no Programa de Pós-graduação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), em 2017, houve a necessidade de finalização do NEPE, e a inserção no doutorado possibilitou dar sequência aos debates e reflexões sobre a extensão universitária que já era realizado no NEPE.

Inicialmente, o projeto de pesquisa apresentado pela pesquisadora ao programa de pós-graduação da UERJ versava sobre a possibilidade de discutir o estágio na extensão universitária, devido às experiências de inserção de alunos estagiários que vinham acontecendo na extensão universitária, desde 2013, na UFVJM. Porém, após a análise da proposta de pesquisa e as considerações da banca de qualificação, o foco foi direcionado para a extensão universitária, tendo em vista a compreensão de que o maior acúmulo e interesse da pesquisadora é sobre a

[1] A transformação das Faculdades Federais Integradas de Diamantina (FAFEID) em Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) deu-se através da Lei Federal nº 11.173, de 06 de setembro de 2005. Os cursos propostos para Teófilo Otoni foram: Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Matemática e Serviço Social. Mesmo a FAFEID tendo se transformado em UFVJM em setembro de 2005, apenas em novembro de 2006 foi aprovado o seu estatuto, e o Conselho Universitário (CONSU), que é o órgão deliberativo máximo da universidade, foi instalado apenas em janeiro de 2007. Este quadro universitário interno trouxe grandes prejuízos aos novos cursos, como é o caso do Serviço Social, que não teve condições de realizar as alterações necessárias para o seu desenvolvimento. A primeira reunião do Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão (CONSEPE), responsável pela aprovação dos projetos pedagógicos, ocorreu apenas em setembro de 2007 (UFVJM, 2021, online).

[2] A mesorregião do Vale do Mucuri é formada pela união de 23 municípios agrupados em duas microrregiões: Nanuque e Teófilo Otoni. O Vale possui esse nome pelo fato de ser percorrido pelo Rio Mucuri. O Vale do Mucuri encontra-se exatamente na divisa entre três estados: Minas Gerais, do qual faz parte, Espírito Santo e Bahia. Entre suas principais cidades encontram-se Teófilo Otoni, conhecida por sua economia voltada às pedras preciosas, e Nanuque, que tem a pecuária e agricultura como pontos fortes. A microrregião de Teófilo Otoni é composta por 13 municípios: Ataléia, Catuji, Franciscópolis, Frei Gaspar, Itaipé, Ladainha, Malacacheta, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Pavão, Poté, Setubinha e Teófilo Otoni. A cidade de Teófilo Otoni está situada ao nordeste do estado de Minas Gerais e nasceu em função de um sonho do político mineiro Teófilo Benedito Ottoni, que pretendia construir na região a produção e a comercialização do café. A via de ligação natural entre Minas Gerais e o litoral era através do rio principal, o Rio Mucuri (UFVJM, 2021, online).

extensão universitária e seu desenvolvimento na universidade pública brasileira. Assim, definiu-se o foco na extensão universitária, o que atendeu aos anseios da pesquisadora e, também, delimitou melhor o objeto de análise.

No processo de amadurecimento da temática proposta, identificou-se que a extensão universitária havia passado por um período de expansão durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2016, tendo em vista a retomada do Programa de Extensão Universitária (PROEXT) e o aumento no financiamento para a extensão através dos editais PROEXT, que no período entre 2003 e 2016 passou de R$4,5 milhões para R$44,10 milhões, respectivamente. Houve também um aumento no volume de ações de extensão desenvolvidas, incluindo cursos, eventos, prestação de serviços, além de programas e projetos, financiados pelo PROEXT, que passaram de 100 ações em 2003 para 3.334 em 2016, conforme registrado no Sistema Nacional de Informações de Extensão (SIEX/UFMG)[3]. Por consequência, houve um aumento nas áreas temáticas[4] abordadas pelos programas e projetos de extensão financiados.

A partir dessa percepção, delimitou-se o objeto de análise durante o período dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003 a 2016) visando a compreender a Política de Extensão Universitária desenvolvida durante esse período. Nesse processo, procurou-se analisá-la no contexto da universidade pública brasileira, pois compreende-se a extensão universitária como uma das funções desta universidade, e, conforme apontam Nogueira *et al*. (2013), como a extensão, o ensino e a pesquisa existem no ambiente acadêmico interrelacionados, eles se influenciam mutuamente.

Assim, enquanto amadurecia-se a proposta da pesquisa, algumas indagações foram surgindo, tais como: qual o modelo de extensão tem prevalecido na universidade pública brasileira e qual o modelo prevaleceu durante os governos do Partido dos Trabalhadores? Qual tem sido a função principal da extensão universitária na universidade pública brasileira, especialmente no período dos governos do Partido dos Trabalhadores? Como se deu, ou melhor, sob quais pilares se deu a implementação da Política de Extensão Universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores? As iniciativas de extensão universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores contribuíram para fortalecer a relação da universidade com a sociedade no processo de construção, disseminação e democratização do conhecimento? Qual o lugar, ou

[3] O acesso ao SIEX/UFMG se faz na página: https://sistemas.ufmg.br/siex/PrincipalVisitante.do

[4] As áreas temáticas relacionadas à extensão universitária abrangem, segundo a Política Nacional de Extensão Universitária (PNEU) de 2012, oito áreas que são consideradas grandes focos de política social, sendo elas: Comunicação; Cultura; Direitos Humanos e Justiça; Educação; Meio Ambiente; Saúde; Tecnologia e Produção; e Trabalho (FORPROEX, 2012).

seja, a importância da extensão durante os governos do Partido dos Trabalhadores no que concerne à interação com o ensino e a pesquisa? A partir dessas questões gerais, elaborou-se a questão central para esta pesquisa, qual seja: que Política de Extensão Universitária resultou dos projetos em disputa no âmbito da política de educação superior no Brasil, considerando as correlações de força de um governo de coalisão interclassista?

Elaborou-se a hipótese de que a Política de Extensão Universitária resultante da coalização de interesses de classes reafirmou o padrão heteronômico e não universitário da educação superior no Brasil em um contexto de forte expansão do acesso, estando longe de representar um processo de democratização da universidade.

Para dar conta de apreender os elementos centrais da pesquisa, a metodologia abrangeu a pesquisa bibliográfica e a documental. A pesquisa bibliográfica se deu pelo levantamento bibliográfico de produções teóricas que concernem obras importantes no cenário brasileiro e no debate sobre a formação social brasileira, a educação superior, a universidade pública, bem como a extensão universitária. Esse levantamento incluiu algumas teses e dissertações com foco na universidade pública brasileira inserida na estrutura da educação brasileira e da extensão universitária, como eixo fundamental do processo de produção do conhecimento na universidade pública brasileira, juntamente com o ensino e a pesquisa. Para tanto, pautou-se em autores brasileiros relacionados à temática abordada, como Fernandes (1968; 1973; 1975; 1980; 2006), Lima (2005; 2009; 2011) Leher (2018), Dardot e Laval (2016), Chauí (2001; 2003) Tavares e Freitas (2016), Sousa (2000), Souza (2005), Freire (1983), Cunha (1980; 1988), Fávero (1999; 2006), Gurgel (1986), dentre outros.

A revisão dessas referências contribuiu para a compreensão das particularidades da universidade brasileira e do lugar que ela ocupa na estrutura da educação superior no país. Nesse sentido, pautando-se em Fernandes (1975; 1968), Leher (2018) e Lima (2005), o esforço se deu no sentido de compreender a universidade brasileira a partir da análise das categorias fundantes dos eixos que estruturam e moldam as particularidades da educação superior em um país de inserção capitalista dependente na economia mundial, como é o caso do Brasil, tendo como categorias centrais: o imperialismo, o capitalismo dependente e a heteronomia.

Por meio de Fernandes (1975, p. 56), identificou-se que no Brasil o que se chamou de "Universidade" eram meros conglomerados de escolas superiores, que não tinham substância própria, nem em nível estrutural-funcional, nem em nível histórico. Forjado a partir de uma dada dinâmica de constituição histórica da realidade brasileira, a partir de um modelo de burguesia compósita, o modelo de educação superior moldado nas particularidades dessa formação sócio-histórica privilegiou um ensino superior heteronômico e não universitário.

Historicamente, esse modelo heteronômico e não universitário moldou uma universidade pública cuja função esteve voltada não para uma produção de conhecimento crítico, comprometido com a formação humana, mas para o privilegiamento de uma produção de conhecimento direcionada para a formação de capital humano, apto a atender às exigências do capitalismo internacional e à necessidade de formação de mão de obra específica para alimentar o processo do desenvolvimento econômico e social do país. Nesse sentido, conforme Fernandes (1975), trata-se de um modelo elitista e excludente, que no contexto do capitalismo dependente se volta para um processo de expansão pautado em uma intensa privatização e mercantilização da política de educação para atender às exigências capitalismo mundial. Isso representou ataques diretos à autonomia universitária, ao seu financiamento e à sua função, no que concerne ao privilegiamento do ensino, em detrimento da pesquisa e da extensão.

Esse modelo heteronômico e não universitário implicou numa universidade cuja autonomia sofreu, ao longo dos séculos XX e XXI, desde o surgimento das primeiras universidades no país, ataques diretos e constantes à sua gestão administrativa, financeira e patrimonial. Chauí (2003) sinaliza que a autonomia universitária, conforme o que foi estabelecido no artigo 207 da Constituição Federal de 1988 (CF-88), compreende a liberdade de atuação da universidade na autogestão e no desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Nesse sentido, a autora destaca três sentidos principais da universidade, a saber: a autonomia institucional ou de políticas acadêmicas; a autonomia intelectual; e a autonomia da gestão financeira, que lhe permitiria direcionar recursos para atividades de necessidades locais e regionais da pesquisa e da docência.

O modelo heteronômico da universidade pública brasileira foi caracterizado por Leher (2018), no livro *Universidade e heteronomia cultural no capitalismo dependente: um estudo a partir de Florestan Fernandes*, como uma heteronomia cultural, ou seja, como uma situação de dependência fundamental, existente no âmbito da universidade pública brasileira e apontada por estudos sobre a forma peculiar de inserção do país na economia-mundo. Tal inserção se caracteriza pela coalização de classes que encaminhava a "modernização conservadora" e o sentido do projeto de poder em andamento, o que levou a uma dependência do Brasil em relação aos países centrais.

No quadro da contrarrevolução neoliberal iniciada no Brasil nos anos 1990 e aprofundada nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), essa dependência se aprofundou, tendo em vista as reformas empreendidas a fim de capitanear a educação superior como um setor estratégico de investimento do capital em crise. O neoliberalismo, conforme apontam Dardot e Laval (2016, p. 197), instituiu-se como uma nova orientação que tomou corpo

no pós-1980, no contexto de crise mundial, “com dispositivos e mecanismos econômicos que mudaram profundamente as ‘regras do jogo’ entre diferentes capitalismos nacionais, assim como entre as classes sociais em cada um dos espaços nacionais”. Dentre as medidas adotadas, destacaram-se as privatizações de empresas públicas, o enxugamento e reengajamento do Estado, sob novas bases e objetivos, e o movimento de desregulamentação da economia. A diretriz principal dessa orientação era a de que a liberdade do setor privado é mais eficaz do que a intervenção direta ou a regulação pública.

Em relação à extensão universitária, a revisão bibliográfica decorreu da análise de autores como: Sousa (2000), Souza (2005), Gurgel (1986), Saviani (2007; 2020), Freire (1983), FORPROEX (1987; 2001; 2006, 2012; 2017), Sindicato Nacional dos Professores das Instituições de Ensino Superior - ANDES (2004; 2007), ANDIFES (2003-2004; 2017) e Tavares e Freitas (2016). Essa revisão permitiu identificar a extensão universitária como um dos componentes do tripé acadêmico — ensino, pesquisa e extensão —, que se apresenta, com base na concepção construída ao longo dos anos pelo Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (FORPROEX)[5], como um processo educativo, como um instrumento articulador entre ensino e pesquisa e como um trabalho interdisciplinar. Sousa (2000) afirma que esse entendimento construído pelo FORPROEX desde sua criação, em 1987, contribuiu para clarear a função da extensão na universidade pública brasileira e afirmá-la como instrumento articulador entre ensino e pesquisa.

[5] O Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas (Forproex) foi criado e implantado em 06 de novembro de 1987, durante o I Encontro Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas, ocorrido na Universidade de Brasília (UnB), tendo como perspectiva a compreensão de extensão indicada anteriormente. Em reunião ocorrida em 26 de novembro de 2010, na Universidade Federal do ABC, no estado de São Paulo, o Fórum aprovou sua proposta de regimento, por meio do qual definiu, de modo mais preciso, sua estrutura e funcionamento. Concebido como uma entidade voltada para a articulação de políticas de extensão, o Forproex foi formado pelos Pró-Reitores de Extensão das universidades públicas, ou órgãos equivalentes, e foi estruturado em torno de uma coordenação geral formada por um Presidente e seu vice e cinco coordenações regionais, correspondentes a cada região geográfica do país. No seu processo de organização, foram definidas, também, coordenações temáticas em torno de questões como cultura, comunicação, direitos humanos e justiça, educação, meio ambiente, tecnologia e produção, trabalho, saúde (RODRIGUES, 2015). Quanto aos seus objetivos, eles foram assim sintetizados em seu regimento: Art. 3º São objetivos do Forproex: I. Propor políticas e diretrizes básicas que permitam a institucionalização, a articulação e o fortalecimento de ações comuns das Pró-Reitorias de Extensão e órgãos congêneres das Instituições de Ensino Superior Públicas Brasileiras; II. Manter articulação permanente com representações dos Dirigentes de Instituições de Educação Superior, visando encaminhamento das questões referentes às proposições do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras; III. Manter articulação permanente com os demais Fóruns de Pró-Reitores, com o objetivo de desenvolver ações conjuntas que visem a real integração da prática acadêmica; IV. Manter articulação permanente com instituições da sociedade civil, do setor produtivo e dos poderes constituídos, com vistas à constante ampliação da inserção social das Universidades Públicas; V. Incentivar o desenvolvimento da informação, avaliação, gestão e divulgação das ações de extensão realizadas pelas Instituições de Ensino Superior Públicas Brasileiras (FORPROEX, 2010).

No Brasil, o processo de constituição, institucionalização e fortalecimento da extensão universitária convive, desde os anos 1980, com duas vertentes principais, a saber: aquela que, conforme Sousa (2000), articula-a à pesquisa e à extensão e compreende-a como um processo educativo e um instrumento articulador entre o ensino e a pesquisa; e aquela que se refere à perspectiva da extensão como venda de prestação de serviços, caracterizada como atividades mais fragmentadas e pontuais. A primeira vertente considera que a universidade se articula com a sociedade na produção de conhecimento visando a contribuir para a transformação social da realidade nacional e regional, o que se assemelha com o modelo de proposta popular surgido nas universidades europeias no século XIX. Na segunda vertente, o entendimento volta-se para a transmissão de conhecimento da universidade para a sociedade numa relação de repasse de conhecimento por aqueles que teriam o domínio do conhecimento para aqueles que não o têm. Essa vertente tem influência do modelo americano.

Essa caracterização da extensão evidenciou-se nas análises da compreensão histórica e teórica empreendida por autores como: Gurgel (1986), FORPROEX (2001; 2004; 2006; 2012; 2017), ANDES (2004; 2007), ANDIFES (2003-2004; 2017), Lima (2005) e Leher (2018). Tais autores subsidiaram o estudo empreendido nesta pesquisa. De forma geral, suas análises apontam que no contexto do neoliberalismo, pós-1990, aprofundou-se, por meio das orientações de organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), o processo de reformas empreendidas nos países periféricos. Nele, incluem-se as reformas na política educacional, com incentivo ao incremento da gestão privada por meio de mecanismos como a privatização dos serviços públicos, o produtivismo e os sistemas de avaliação, dentre outros, que impactaram diretamente na educação superior pública brasileira e, por consequência, na universidade pública e na extensão universitária. Esse processo, aprofundado durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2010), trouxe impactos para a extensão universitária, a qual, apesar de apresentar avanços, não alçou — e nem poderia, em razão do modelo brasileiro de universidade não universitário e heteronômico — uma política de extensão universitária que pudesse consolidar uma perspectiva democrática, emancipatória e autônoma de universidade.

Compreende-se que, durante os governos do Partido dos Trabalhadores, algumas demandas dos movimentos sociais e fóruns, como o FORPROEXT, foram incorporadas na Política de Extensão Universitária desenvolvida por esse governo, como foi o caso do fomento da extensão universitária através de editais abertos pelo MEC, no Programa de Extensão Universitária (PROEXT), que propiciou o aumento do número de atividades de extensão universitária, bem como ampliou as áreas temáticas e contribuiu para alçar a extensão e um

patamar de maior destaque. Ademais, houve a realização de encontros, seminários e conferências voltados para o debate da temática da extensão universitária, a qual recolocou a institucionalização da extensão universitária como elemento central e propiciou avanços também no campo jurídico legal. Nesse âmbito, ocorreu a aprovação da Política Nacional de Extensão Universitária (PNEU) de 2012, do Plano Nacional de Extensão Universitária (PNEX) de 2001 e do documento *Indicadores Brasileiros de Extensão Universitária* (IBEU), que estabelece os indicadores de base para nortear a avaliação da extensão universitária nas universidades brasileiras, dentro do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), o que contribuiu para fortalecer a extensão universitária na universidade pública brasileira, dentre outros.

Para melhor compreender esse momento da Política de Extensão Universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores, considerado aqui em nossa perspectiva de análise como de avanços no que concerne à expansão e ao fortalecimento da extensão universitária, realizou-se uma pesquisa documental, pautada na análise de documentos produzidos pelo FORPROEX e pelo Governo Federal sobre a extensão universitária no período dos governos do Partido dos Trabalhadores. Assim, buscou-se apreender os projetos em disputa na Política de Extensão Universitária dentro da universidade pública brasileira durante o período dos governos do Partido dos Trabalhadores.

Em outras palavras, o universo da pesquisa documental tratou de uma análise sobre a Política de Extensão Universitária no âmbito das universidades públicas brasileiras, com foco no período correspondente aos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), com vistas a compreender a Política de Extensão Universitária desenvolvida por esses governos e os projetos em disputa.

A escolha pela pesquisa documental[6] deu-se porque ela permite ao pesquisador conhecer melhor a trajetória do objeto de pesquisa, a estrutura das instituições participantes da pesquisa e seu funcionamento, bem como auxiliar na identificação dos atores-chave da pesquisa empírica (GIL, 2010). Sendo assim, ela permitiu compreender a Política de Extensão Universitária nas universidades públicas brasileiras nos governos do Partido dos Trabalhadores. Para tanto, nossa opção para a análise foi compreender a Política de Extensão Universitária nesse período,

[6] Cabe destacar que a realização desta pesquisa se deu durante o período de Pandemia Mundial da COVID-19, que teve início com primeiro caso em dezembro de 2019, na cidade de Wuhan na China, e em fevereiro de 2020 no Brasil. A pandemia permanece até os dias atuais, e o Brasil está sob medidas restritivas, conforme orientações do Ministério da Saúde e Secretarias de Saúde dos Estados, que, dentre outras, prioriza o distanciamento, uso de máscara, álcool em gel e isolamento social, o que também contribuiu para a escolha da pesquisa documental, uma vez que qualquer pesquisa de campo neste contexto seria inviabilizada devido as normas de segurança.

analisando-a a partir de cinco eixos importantes do processo de sua constituição, quais sejam: a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; a autonomia universitária; o financiamento; a avaliação; e a curricularização.

Os documentos analisados foram: o Plano Nacional de Educação (2014-2024) e o Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovados pelo MEC; o Plano de Extensão Universitária de 2001, construído pelo FORPROEX em parceria com a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e do Desporto; a Política Nacional de Extensão Universitária, construída pelo FORPROEX e aprovada em 2012; o documento *Relatório Final: Seminário* sobre as áreas temáticas da extensão, construído e aprovado pelo FORPROEX em 2012; o Sistema da Informação da Extensão (SIEX), construído pela UFMG e disponibilizado no portal da universidade; a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que implementa o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), aprovada pelo MEC em 2004; o relatório de pesquisa *Indicadores Brasileiros de Extensão Universitária (IBEU)*, construído e aprovado no âmbito do FORPROEX, em 2017; o Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010, aprovado pelo MEC; a Portaria nº 651, de 14 de julho de 2013, aprovada pelo MEC; o Parecer CNE/CES – Portaria nº 1.350, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 17 de dezembro de 2018 e construída no âmbito do Conselho Nacional de Educação e aprovado pelo MEC; o Decreto n° 6.495, de 30 de junho de 2008, que institui o Programa de Apoio à Extensão Universitária (PROEXT), aprovado pelo MEC em 2008; os editais PROEXT do período de 2009 a 2016, construídos e aprovados pelo MEC; a Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018, construída pelo Conselho Nacional de Educação e pelo MEC, o qual também a aprovou; e o documento *Relatório Final – Mapeamento de inserção da extensão nos currículos de graduação das Instituições Públicas da Educação Superior Brasileira*, construído pelo FORPROEX em 2019.

A análise dos documentos se fez pautada no método dialético, que, segundo Severino (2013), é o método que vê a reciprocidade sujeito/objeto, considerando-a como uma eminente interação social que vai se formando ao longo do tempo histórico. No método dialético, o conhecimento só é compreendido na prática política dos homens, por isso é necessário que priorize a práxis humana, a ação histórica e social, guiada por uma intencionalidade que lhe dá sentido. Portanto, sua finalidade está relacionada com a transformação das condições de existência da sociedade humana. Os pressupostos principais do materialismo dialético ligam-se à condição humana e às condutas dos homens, sendo eles a totalidade, a historicidade, a dialeticidade, a praxidade, a concreticidade, a cientificidade e a complexidade.

Nesse sentido, a pesquisa documental voltou-se para a análise das informações registradas nos documentos, relacionando-os ao contexto histórico em que foram discutidos e

aprovados, bem como considerando as relações empreendidas pelos sujeitos que fizeram parte desse processo.

Os documentos analisados foram construídos: a) no âmbito do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (FORPROEX), sendo que alguns deles tiveram parceria com a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, do Governo Federal; e b) no âmbito do Governo Federal Brasileiro, por meio do Ministério de Educação (MEC) e do Conselho Nacional de Educação (CNE).

É importante destacar que a escolha dos documentos produzidos pelo FORPROEX deu-se pela importância que teve e tem este Fórum de Extensão Universitária em relação ao trabalho que vem desenvolvendo, desde 1987, ano de sua criação, voltado para a articulação e a definição de políticas acadêmicas de extensão comprometidas com a transformação social para o pleno exercício da cidadania e o fortalecimento da democracia. O FORPROEX possui como seus membros[7] os Pró-reitores de Extensão e titulares de órgãos congêneres das instituições públicas brasileiras.

Corroborou a escolha dos documentos produzidos no âmbito do FORPROEX, também, a importância que o Fórum adquire na contribuição para os debates em nível nacional sobre a educação superior no Brasil, bem como sobre a extensão universitária nas universidades públicas brasileiras. Ademais, o fórum tem desenvolvido um papel de articulação e negociação junto às instâncias do Governo Federal e outros setores da sociedade ligados à extensão universitária, especialmente durante os governos do Partido dos Trabalhadores e junto ao Ministério da Educação (MEC). Essa atuação contribui para a compreensão da importância da extensão universitária como espaço de oxigenação do pensar e do agir nas universidades públicas brasileiras.

É importante considerar, ainda, que o FORPROEX vem contribuindo para a consolidação da extensão universitária nas universidades brasileiras[8], uma vez que, por meio

[7] O Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras congrega representantes das instituições públicas brasileiras, sendo que do total das 298 instituições públicas, divulgadas pelo levantamento do Censo de 2014, 111 são universidades, e destas cem participam do Fórum, ou seja, 90% delas. Outras quarenta são Institutos Federais e Centros Federais Tecnológicos, sendo que dezesseis deles participam do Fórum, perfazendo um índice de 40%. Por fim, há 147 Centros Universitários e Faculdade, sendo que seis deles compõem o FORPROEX, 4% do total deles. Os dados sinalizam uma significativa representatividade das instituições públicas de ensino superior brasileiras no Fórum de Pró-reitores de Extensão (BRASIL, 2014a).

[8] Entende-se que o FORPROEX abarca representantes de todas as instituições públicas de educação superior, em todo o Brasil, mas é importante destacar que o foco nesta pesquisa está nas universidades públicas, o que justifica o foco, mais precisamente, nos resultados das análises sobre a extensão universitária nas universidades públicas.

dos documentos que produz ao longo dos anos, tem conseguido impactar na organização e institucionalização das ações de extensão, o que não somente fortalece a extensão universitária no âmbito das universidades públicas, como também em suas relações com outras instâncias da sociedade.

Os documentos analisados, referentes ao FORPROEX, encontram-se disponíveis na Rede Nacional de Extensão (RENEX)[9], que congrega as publicações mais importantes do Fórum desde sua criação, em 1987. Além da RENEX, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) criou e coordena o Sistema Nacional de Informações de Extensão (SIEX/UFMG), que foi criado a partir das novas demandas na área de extensão, especialmente pós-1988, com o propósito de identificar, cadastrar e manter informações atualizadas das instituições que o integram, e ainda utilizá-lo como meio de divulgar ações de extensão entre as instituições públicas de educação superior participantes do Fórum, bem como para a sociedade. O SIEX/UFMG, por meio de parceria com o Governo Federal, vem passando por um processo de atualizações e constantes melhorias, com vistas a ampliá-lo e torná-lo mais eficiente e capaz de agregar informações mais detalhadas, não somente sobre a extensão universitária, mas também sobre o ensino e a pesquisa.

Por causa desse processo de atualização, implementado a partir da parceria com o Governo Federal, o SIEX passou a se chamar SIEX/Brasil, porque passou a congregar informações importantes sobre a extensão universitária, o ensino e a pesquisa em todas as instituições de ensino superior do país. Assim, pela importância dos dados registrados no SIEX/Brasil, ele se tornou uma fonte para esta pesquisa, com a finalidade de se obterem dados que contribuam contribuir para um melhor conhecimento da extensão universitária durante os governos do Partido dos Trabalhadores.

O Quadro 1 apresenta a relação de documentos que foram analisados nesta pesquisa[10].

[9] O endereço para acessar o RENEX é: www.renex.org.br

[10] Todos os documentos analisados nesta pesquisa estão disponíveis na internet, em sites específicos que serão apontados ao longo do estudo. Nesse sentido, é importante considerar, conforme aponta Severino (2013), que internet, rede mundial de computadores, tornou-se uma indispensável fonte de pesquisa para os diversos campos de conhecimento. Isso porque representa hoje um extraordinário acervo de dados colocado à disposição de todos os interessados e que pode ser acessado com extrema facilidade por todos eles, graças à sofisticação dos atuais recursos informacionais e comunicacionais acessíveis no mundo inteiro.

Quadro 1 – Documentos analisados na pesquisa referentes à Extensão Universitária, elaborados e/ou aprovados durante o período de 2001 a 2019[11]

Nome do Documento	Autor	Data
Plano Nacional de Extensão Universitária (PNEX)[12]	FORPROEX/Sesu/MEC	2001
Plano Nacional de Educação[13]	BRASIL/MEC	2014 - 2024
Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 - Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES)[14]	BRASIL /MEC	2004
Decreto nº 6.495, de 30 de junho de 2008 - Programa de Apoio à Extensão Universitária (PROEXT)[15]	BRASIL/MEC	2008
Editais PROEXT do período de 2009 a 2016[16]	BRASIL/MEC Disponível em: portal.mec.gov.br	2009 - 2016
Decreto n° 7.233, de 19 de julho de 2010[17]	BRASIL/MEC	2010
Política Nacional de Extensão Universitária (PNEU)[18]	FORPROEX	2012
Relatório Final: Seminário sobre áreas temáticas da Extensão[19]	FORPROEX	2012
Portaria nº 651, de 14 de julho de 2013[20]	BRASIL/MEC	2013

[11] Embora o período da pesquisa aqui realizada tenha sido delimitado entre 2003 e 2016, há documentos analisados que são anteriores, e outros posteriores, a esse período, tais como: o Plano Nacional de Extensão Universitária de 2001, que foi considerado dentre os documentos analisados porque ele foi base para a construção da Política Nacional de Extensão Universitária, aprovada em 2012; e a Resolução nº7 de dezembro de 2018 que é posterior ao período delimitado da pesquisa aqui apresentada, mas que foi debatida e construída durante o período de 2003 e 2016. Esses documentos tiveram importância fundamental para o avanço da extensão universitária no período analisado nesta pesquisa.

[12] Disponível em: http://www.prae.ufrpe.br/sites/prae.ufrpe.br/files/pnextensao_1.pdf

[13] Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014

[14] Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/leisinaes.pdf

[15] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6495.htm

[16] Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/235-programas-e-acoes-1921564125/proext-programa-de-extensao-universitaria-1806153218/12243-editais

[17] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm

[18] Disponível em: https://proex.ufsc.br/files/2016/04/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Extens%C3%A3o-Universit%C3%A1ria-e-book.pdf

[19] Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/index.php/documentos/documentos

[20] Disponível em: https://www.uff.br/?q=portaria-no-651-de-24-de-julho-de-2013

Relatório de pesquisa Indicadores Brasileiros de Extensão Universitária (IBEU)[21]	FORPROEX	2017
Parecer CNE/CES – Portaria nº 1.350, publicada no DOU de 17/12/2018[22]	BRASIL/MEC	2018
Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018[23]	BRASIL/MEC/CNE	2018
Sistema da Informação da Extensão (SIEX)[24]	UFMG. Disponível em: Sistemas.ufmg.br	2019
Relatório Final – Mapeamento de inserção da Extensão nos currículos de graduação das Instituições Públicas da Educação Superior Brasileira[25]	FORPROEX	2019

Fonte: Elaborado pela própria autora (2021).

A análise conjunta desses documentos permitiu identificar, no período dos governos do Partido dos Trabalhadores, os projetos em disputa que perpassaram o processo de efetivação da Política de Extensão Universitária no âmbito das universidades públicas brasileiras.

O tratamento dos dados, registros e escritos dos documentos deu-se por meio de análise de conteúdo, que consiste, segundo Gil (2010, p. 152), em "uma técnica de investigação que, através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações" (GIL, 2010, p. 152). Essa técnica foi fundamental para a interpretação e a análise dos documentos pesquisados, pois possibilitou a compreensão do modo como se desenvolveu a Política de Extensão Universitária nas universidades públicas brasileiras durante os governos do Partido dos Trabalhadores, assim como os projetos em disputa.

O desenvolvimento da interpretação e análise dos documentos foi organizado em quatro fases consideradas importantes, segundo Gil (2010): a pré-análise; a seleção e escolha dos documentos, a formulação de hipóteses e a preparação do material para análise; a exploração do material; e o tratamento dos dados, a inferência e a interpretação.

[21]Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/Relat%C3%B3rio_de_Pesquisa_Forproex_EBOOK.pdf

[22] Disponível em: http://portal.mec.gov.br/docman/novembro-2018-pdf/102551-pces608-18/file

[23] Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECESN72018.pdf

[24] Disponível em: https://sistemas.ufmg.br/siex/PrincipalVisitante.do

[25] Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/RELAT%C3%93RIO_FINAL_MAPEAMENTO_INSERCAO_EXTENSAO_FINAL.pdf

A pré-análise é o momento em que se organiza e se entra em contato inicial com os documentos e legislações, momento identificado como o de leituras flutuantes para conhecimento e seleção dos materiais. Na segunda fase, realiza-se a seleção e escolha dos documentos levantados inicialmente, a formulação de hipóteses e a preparação desse material para análise. A exploração do material é a fase na qual procura-se organizar os documentos selecionados na pré-análise. Esse momento se constitui em uma fase mais longa que envolve a escolha do recorte, da categoria e etapas fundamentais da análise. Por fim, a fase de tratamento dos dados, a inferência e a interpretação é a fase na qual se objetiva "tornar os dados válidos e significativos" (GIL, 2010, p. 153). Para tanto, utilizaram dados estatísticos por meio dos quais foi possível elaborar quadros que sintetizaram as informações obtidas, bem como realizou-se a confrontação das informações obtidas com informações já existentes, através da qual chegou-se a conclusões e definições importantes, que levou à identificação da análise de conteúdo como um dos mais importantes instrumentos para a análise das comunicações de massa.

Dessa forma, a análise documental foi realizada, num primeiro momento, pela seleção de documentos nos *sites* oficiais do Governo Federal e do FORPROEX, considerando-se aqueles documentos aprovados e/ou discutidos e construídos ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores. Posteriormente, foi realizada a leitura individual de cada documento para conhecimento geral sobre cada um deles e, a partir desse conhecimento, foram selecionados aqueles que de fato cumpriam com a proposta de estudo, ou seja, aqueles versavam sobre a extensão universitária durante os governos do Partido dos Trabalhadores. A partir da seleção documental alinhada ao recorte da pesquisa, iniciou-se uma leitura cuidadosa dos documentos, considerando-se os seguintes eixos: autonomia universitária; indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; financiamento; avalição; e curricularização da extensão universitária. Cada documento foi lido e grifado, em cores diferentes, conforme cada eixo da pesquisa. Por fim, realizaram-se o tratamento, a inferência e a interpretação dos dados, fase na qual se confrontaram os elementos destacados com as análises teóricas empreendidas a partir dos autores no que concerne ao debate da heteronomia, neoliberalismo, universidade pública e extensão universitária.

Desse modo, a estrutura da tese ficou organizada em três capítulos. No *Capítulo I – Educação Superior Pública no contexto do imperialismo mundial*, empreendeu-se uma aproximação com os antecedentes históricos-conceituais sobre a universidade pública brasileira, situando-a a partir da realidade sócio-histórica, política e econômica brasileira de inserção heteronômica subordinada na economia capitalista mundial, especialmente no contexto do neoliberalismo. Nessa abordagem, desenvolveu-se a análise da Política de

Educação Pública Superior Pública no Brasil, tendo como foco as universidades públicas e o padrão de educação superior não universitário e elitista no contexto do capitalismo heteronômico e dependente determinante do modelo de educação pública implementada no país. Ainda neste capítulo foi realizada uma abordagem histórica da extensão universitária a fim de conhecê-la no âmbito da universidade pública brasileira e de compreender as práticas de extensão que foram desenvolvidas no Brasil, desde as práticas assistencialistas e de prestação de serviços até as práticas de afirmação do compromisso com a população como princípio fundamental e as lutas dos atores envolvidos nesse processo de afirmação da extensão universitária. Além disso, tratou-se da institucionalização da extensão universitária na universidade pública brasileira e dos desafios diante das políticas neoliberais, englobando os desafios da afirmação do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão no contexto de fortalecimento do incentivo à privatização da política de educação superior no Brasil.

Já no *Capítulo II – A Política de Educação Superior Pública nos governos do Partido dos Trabalhadores e a expansão da extensão universitária*, apresentou-se um debate acerca da Política de Educação Superior Pública no Brasil nos governos do Partido dos Trabalhadores, no sentido de conhecer os projetos em disputa, bem como os embates experimentados pelos diversos atores envolvidos na construção desta política diante do aprofundamento das políticas neoliberais e do processo de empresariamento da educação superior no país. Debateu-se também a Política de Extensão Universitária desenvolvida na universidade brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores, compreendendo-a como um dos eixos fundamentais da universidade brasileira, por ser a via de troca com a sociedade, mas que não se efetivou dentro do modelo não universitário empreendido na universidade brasileira. Ainda neste capítulo, desenvolveu-se uma análise sobre a avaliação e o financiamento na política de educação superior brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores a fim de analisar o sistema de avaliação proposto e aprovado por esse governo, o SINAES, e suas configurações e execução no contexto das políticas de privatização e mercadorização da educação superior brasileira. O financiamento também foi analisado sob a perspectiva de pensar a educação superior a partir das medidas tomadas no governo do Partido dos Trabalhadores, os quais intensificaram o ajuste fiscal e aumentaram o uso do fundo público para o financiamento de políticas que beneficiassem o setor privado, como foi o caso do PROUNI, do REUNI e do FIES.

Por fim, no *Capítulo III – A extensão universitária na Universidade Pública nos governos do Partido dos Trabalhadores*, realizou-se a análise da pesquisa documental, desenvolvida com base em documentos elaborados e aprovados no âmbito do FORPROEX e

dos governos do Partido dos Trabalhadores. A análise compreendeu o momento em que foram selecionados os documentos nos *sites* oficiais do Governo Federal e do FORPROEX, e que estivessem relacionados à extensão universitária durante os governos do Partido dos Trabalhadores. Após a seleção dos documentos, foram realizadas as leituras, por meio das quais se procurou identificar o conhecimento e a compreensão da extensão universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores, no contexto da reforma da educação superior empreendida por esses governos e dos programas e projetos de extensão elaborados em um contexto de aprofundamento das políticas neoliberais. Para tanto, identificaram-se nos documentos os seguintes eixos: autonomia universitária; financiamento; indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão; avaliação; e curricularização da extensão.

No primeiro item do capítulo, através da análise dos documentos e políticas e programas desenvolvidos durante os governos do Partido dos Trabalhadores, empreendeu-se uma análise dos programas e projetos no contexto de aprofundamento das políticas neoliberais. Já no segundo item do capítulo, desenvolveu-se uma análise da operacionalização da extensão universitária e das orientações do FORPROEX, por meio da análise documental, principalmente dos editais do Programa de Extensão Universitária (PROEXT), carro-chefe dos governos do Partido dos Trabalhadores no que concerne à Política de Extensão Universitária. Analisaram-se os editais PROEXT no período entre 2009 e 2016, procurando identificar os cinco eixos supracitados. Além disso, como complemento da análise dos editais PROEXT, identificaram-se nos sites do SIEX/Brasil e do PROEXT informações relacionadas à extensão universitária, à sua execução e aos dados sobre os programas e projetos realizados, as temáticas abordadas bem como seu financiamento.

Dentro desse segundo item do capítulo III, criaram-se dois subitens, sendo que no primeiro subitem foi realizada uma abordagem sobre a avaliação da extensão universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores, analisando se ela se constituiu numa avaliação privatista. Para tal, consideraram-se, especialmente, o SINAES, a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e o Documento *Indicadores Brasileiros de Extensão Universitária – IBEU*, no qual se apresentou o relatório com os resultados da pesquisa dos indicadores brasileiros para a extensão universitária, realizada pelo GT de novembro de 2015 a setembro de 2016. Esse documento teve como objetivo de, através de gestores, docentes e técnicos com experiência em extensão universitária, captar sua opinião. Envolveram-se as cinco regiões do Brasil "para definir um conjunto de indicadores de referência para avaliação e gestão da extensão universitária, estabelecendo um parâmetro nacional básico para as universidades públicas" (FORPROEX, 2017). A análise dos documentos teve como objetivo compreender o processo de avaliação da

extensão universitária dentro do processo de avaliação da educação superior no Brasil, através do SINAES, apontando os avanços, bem como os desafios no contexto dos governos do Partido dos Trabalhadores.

Posteriormente, empreendeu-se, no segundo subitem deste segundo item do capítulo III, uma análise da curricularização da extensão na qual se observaram, por meio, principalmente, do Plano Nacional de Extensão de 2001, da Política Nacional de Extensão Universitária de 2012 e da Resolução nº7 de dezembro de 2018, os avanços e os desafios relativos ao processo de curricularização da extensão universitária, no que se refere à afirmação da extensão enquanto princípio formativo fundamental diante das políticas neoliberais, no sentido de garantir a extensão universitária como componente do currículo das instituições públicas de ensino superior (IPES).

No último subitem desse segundo item do capítulo III, desenvolveu-se uma análise síntese dos elementos conclusivos, por meio da qual se procurou apresentar qual Política de Extensão resulta dos governos do Partido dos Trabalhadores.

A pesquisa contribuiu para identificar e responder às indagações iniciais da autora sobre o tema e contribuiu para que novos estudos e novos debates possam ser fomentados no âmbito da extensão universitária, considerando sua importância no processo de produção e democratização do conhecimento na universidade pública brasileira.

1 EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO CONTEXTO DO IMPERALISMO MUNDIAL

Pensar a educação superior pública brasileira, com foco na universidade pública e na extensão universitária como sua parte constitutiva, coloca o desafio e a importância de recuperar a compreensão histórica e teórica dessa universidade no contexto do imperialismo mundial.

A análise, aqui, partiu do intuito de refletir sobre a totalidade dos processos e, assim, de compreender, ainda que brevemente, o processo de inserção do Brasil na economia mundial, no contexto do capitalismo monopolista, enquanto uma economia dependente, e o papel que assumiu a burguesia brasileira nas configurações que o capitalismo adotou nessa região, bem como os mecanismos mobilizados por ele para garantir a acumulação e a ampliação do lucro. Esse movimento inclui pensar o Estado, tendo em vista que ele teve suas configurações alteradas, bem como as políticas sociais, como é o caso da Política de Educação Superior Pública brasileira. Além disso, buscou-se compreender os dilemas em torno da universidade que se conformou na realidade brasileira, compreendendo-os a partir da conjuntura política, econômica e cultural, tendo como ponto de referência a relação entre os projetos governamentais, os projetos societários e o modelo de universidade que então se forja.

Outro movimento importante empreendido nesta análise foi o de situar a Política de Educação Superior Pública brasileira no contexto mais recente da política neoliberal no Brasil e os impactos das exigências das agências multilaterais e do processo de Bolonha[26] sobre essa política. Esse contexto imprimiu, conforme sinalizou Farage (2020), um conjunto de contrarreformas que fez regredir o que havia sido conquistado no âmbito dos direitos a partir da Constituição Federal de 1988, mas que nem havia sido estruturado ainda. Na última década do século XX, esse conjunto de contrarreformas impactou diretamente na concepção e na função da universidade pública e, por consequência, na extensão universitária, bem como na autonomia universitária, por meio da adoção de formas de gestão gerencialista, com a introdução de mecanismos que cada vez mais delegam para o Estado a função de regular e avaliar, e retiram, consequentemente, a autonomia de decisão das universidades.

[26] O Processo de Bolonha teve início com um acordo assinado em 1999 por 29 ministros da educação europeus. Seu objetivo é a criação de uma área comum europeia de ensino superior que amplie a competitividade das instituições daquele continente. As metas traçadas até o fim da primeira década de 2000 eram: ampliação da mobilidade estudantil e docente, criação de regras de equivalência de diplomas entre as instituições, divisão do ensino superior em duas fases, a primeira profissionalizante de 3 anos e a segunda de mestrado e doutorado (LIMA; OLIVEIRA; CATANI, 2008).

Finalmente, empreendeu-se o movimento de análise da Política de Extensão Universitária nas universidades públicas brasileiras no contexto do neoliberalismo, nos governos do Partido dos Trabalhadores. Destacam-se o processo de sua trajetória histórica, suas origens, significados e modelos de extensão universitária que influenciaram a extensão universitária no país, bem como os avanços em sua institucionalização, que se forjou desde o contexto de lutas pela redemocratização do país. Enfatiza-se o importante papel do FORPROEX no que se refere aos pilares da extensão por ele defendidos no contexto da contrarreforma da educação empreendida pelos governos do Partido dos Trabalhadores.

1.1 A Política de Educação Superior Pública no Brasil: as universidades públicas no contexto do capitalismo heteronômico e dependente

Para compreender a educação superior brasileira e, em especial, a universidade pública no Brasil, foram realizados dois movimentos: o movimento analítico do conceito de capitalismo dependente — utilizado por Florestan Fernandes com vistas a compreender o processo de inserção do Brasil na economia mundial, enquanto uma economia dependente, considerando que o capitalismo, entre os anos 1950 e 1970, assumiu uma forma particular e específica nas economias dependentes em relação às economias hegemônicas, o que de forma particular incidiu na constituição sócio-histórica e na política desses países dependentes; e o movimento de tentar compreender os dilemas da educação superior brasileira, partindo da "reforma universitária" de 1968, e as reformulações realizadas e conduzidas pelas classes dominantes na educação superior brasileira, mas que não alteraram o padrão dependente de educação superior do país.

Nesse sentido, o ponto de partida da análise foi a inserção subordinada que as economias dependentes apresentavam na fase do capitalismo monopolista. Tal questão permite compreender as configurações que o capitalismo assumiu no Brasil, bem como os mecanismos mobilizados por ele para garantir a acumulação e a ampliação do lucro, inclusive por meio de interferências não apenas na economia, mas também na política e no social. Esse foi o caso da política de educação superior brasileira, na qual o capital realizou um movimento de privatização e expansão.

A análise parte das compreensões de Florestan Fernandes. Como um grande pensador social brasileiro, ele realizou em suas produções um esforço de pensar a sociedade capitalista com base no discurso e na ótica dos explorados. Ao realizar esse movimento, apontou que uma

transformação mais profunda e real da sociedade burguesa precisa necessariamente dispor de um conhecimento sobre a dominação burguesa, e esse conhecimento deve ser capaz de apreender as relações fundamentais dessa sociedade, sua organização, seus conflitos e contradições. Portanto, a análise aqui empreendida se debruça sobre alguns elementos importantes desse conhecimento ao qual Florestan Fernandes se dedicou em sua trajetória intelectual, com a finalidade de compreender a inserção dependente do Brasil na economia mundial, bem como as reformas realizadas na educação superior brasileira que não alteraram o padrão dependente de educação superior no país, mas, ao contrário, o aprofundaram.

Um desses elementos da obra de Florestan Fernandes que aqui se pretende compreender diz respeito ao conceito de capitalismo dependente, a partir do qual o autor analisou a sociedade brasileira, chamada de subdesenvolvida, procurando explicá-la como parte que é do mundo capitalista. Nesse sentido, ao pensar a inserção do Brasil no capitalismo, Florestan Fernandes preocupou-se em compreender a formação do Estado Nacional independente[27], tendo em vista que ele questionava o porquê de a independência política na formação não ter necessariamente significado a independência mais global, isto é, porque não levou a formas de autonomia. Para tanto, o autor trata do deslocamento da hegemonia portuguesa para a Inglaterra a partir da formação do Estado independente, o que criou novas condições, visto que o Estatuto Colonial deixou de funcionar e novas condições passaram a garantir uma nova expansão capitalista no mundo. Aqui, o autor observa que os laços coloniais mudaram de caráter, porém esses laços se mantiveram. Isso significa que em pleno capitalismo monopolista, em pleno imperialismo, mantiveram-se formas disfarçadas, mas muito mais eficazes, que deram continuidade à dependência.

A análise da formação sócio-histórica brasileira, aqui, se dá a partir do capitalismo monopolista[28], contexto em que constituiu no Brasil uma nova forma de organização do capital e em que se aprofundou o processo de dependência do país em relação aos países centrais hegemônicos.

---

[27] O Estado Nacional Independente é caracterizado por Fernandes (2006) como aquele que era controlado pela aristocracia agrária, e a constituição deste mudou o caráter da relação da economia brasileira com o sistema econômico externo. Os agentes ou as agencias econômicos estrangeiros, interessados em operar na esfera da comercialização dos "produtos tropicais" ou em tirar proveito das aplicações do excedente econômico que aquela produzia, viram-se em condições de assumir o controle econômico da antiga colônia, sem riscos imprevisíveis, de natureza política, e sem os vários tipos de ônus econômicos resultantes do sistema colonial.

[28] No início do século XX, a livre concorrência conduzida pela mão invisível do mercado, por meio da intensa industrialização levou à concentração de capital nas mãos de empresas cada vez maiores, centralizadas, cada vez mais em menos mãos. Essa concentração trouxe a necessidade de cada vez maiores montantes de capital, dificultando que houvesse concorrência. Dessa concentração crescente de capital surgem os monopólios (CISLAGHI, 2010, p. 19).

Para tal, torna-se importante compreender que a fase monopolista do capital é compreendida por Lênin (2011, p. 42) como imperialista. Para o autor, "se fosse necessária uma definição o mais breve possível do imperialismo, dever-se-ia dizer que o imperialismo é a fase monopolista do capitalismo". Marx e Engels, no *Manifesto do Partido comunista* de 1948, apontam que essa fase do capitalismo se dá pela necessidade de expansão constante que impele a burguesia a estender-se a todo o globo.

> Impelida pela necessidade de mercados sempre novos a burguesia invade todo o globo terrestre. Necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte. Pela exploração do mercado mundial, a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países. Para desespero dos reacionários, ela roubou da indústria sua base nacional. As velhas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a serem destruídas diariamente. São suplantadas por novas indústrias, cuja introdução se torna uma questão vital para todas as nações civilizadas – indústrias que já não empregam matéria-prima nacionais, mas sim matérias-primas vindas das regiões mais distantes, e cujos produtos se consomem não somente no próprio país, mas em todas as partes do mundo. Ao invés das antigas necessidades, satisfeitas pelos produtos nacionais, surgem novas demandas, que reclamam para sua satisfação os produtos das regiões mais longínquas e de climas os mais diversos. No lugar de antigos isolamentos de regiões e nações autossuficientes, desenvolvem-se um intercambio universal e uma universal interdependência das nações. E isso se refere tanto a produção material quanto a produção intelectual. As criações intelectuais de uma nação tornam-se patrimônio comum. A estreiteza e a unilateralidade nacional tornam-se cada vez mais impossíveis; das numerosas literaturas nacionais e locais nasce uma literatura universal. (MARX; ENGELS, 1998, p. 42).

Esse deslocamento intra e interpaíses e regiões, para Lima (2005), foi uma estratégia burguesa para superar a crise de superacumulação gerada pela competição entre os capitalistas, que lançaram sua superprodução de mercadorias no mercado e enfrentaram as flutuações da taxa de lucro, ocasionadas pelo subconsumo devido à incapacidade de os trabalhadores de terem condições aquisitivas de consumo em razão de seus baixos salários. A autora acrescenta que já no *Manifesto Comunista* havia elementos originais de uma teoria da crise do sistema capitalista, e o princípio central da lógica de expansão do capitalismo teria a internacionalização como um fundamento básico deste sistema.

Lênin (2011) compreende o imperialismo desvelando suas principais particularidades econômicas, sendo elas: a concentração da produção em empresas maiores, associando livre concorrência e monopólio; os novos papéis assumidos pelos grandes bancos, que incorporaram os pequenos e ainda os subordinaram a seu consórcio; a fusão de bancos com a indústria e o aparecimento de novos atores, o capital financeiro e a oligarquia financeira; e a exportação de capital, que é o que caracteriza o capitalismo moderno dos monopólios; a partilha do mundo entre capitalistas que controlam seus mercados internos e o mundial.

> A caracterização do imperialismo como superestrutura necessária do capitalismo monopolista, que tem sua base de sustentação social na hegemonia do capital financeiro e na emergência de uma aristocracia operária, decorre da lógica de conquista econômica e territorial que se impõe como padrão de relacionamento entre os cartéis internacionais e as potências capitalistas que disputam o controle da economia mundial. Em relação às formas de conquista e dominação de outras épocas, a especificidade do imperialismo moderno está associada às forças motrizes que o impulsionam, isto é, à forma que assume a disputa entre os cartéis internacionais e entre os Estados rentistas pelo controle das oportunidades de negócios no mundo. (LÊNIN, 2011, p. 42).

O autor classifica essa fase do capitalismo de parasitismo, porque para ele seria acentuado ainda mais o divórcio entre o setor rentista e o capital produtivo. Ainda sobre a conceituação do imperialismo, Lima (2005) recupera as contribuições de Leon Trotsky sobre o debate do conceito de imperialismo, no qual destaca sua contribuição mais específica para pensar dois elementos teóricos importantes, que seria a consideração de que "a inserção de cada formação econômico-social na dinâmica mais ampla do sistema capitalista, ocorre a partir da divisão internacional do trabalho e que a inserção subordinada de cada país periférico é viabilizada pela expressão da luta de classes no contexto mundial e em cada contexto nacional" (LIMA, 2005, p. 29).

Ainda pautada nas análises de Trotsky, a autora retoma o conceito de desenvolvimento combinado, realizado pelo autor, como uma referência importante nas análises das formações socioeconômicas situadas na periferia do capitalismo, abrangendo as contradições econômicas, políticas e socioculturais constitutivas do próprio imperialismo. Nessa perspectiva, para a autora, a análise de Trotsky aponta que a ação da burguesia em cada formação econômico-social periférica, em que destaca que as pressões externas advindas dos países centrais, pela necessidade de aprofundamento da dominação burguesa, fazem com que cada estado-nação assuma um papel central na consolidação do capitalismo periférico. Isso faz com que, em cada formação econômico-social, os processos de industrialização e urbanização e de consolidação da sociabilidade burguesa tenham a marca da dependência em relação aos países centrais. Esses países, sendo dependentes econômica e politicamente, vão desenvolver-se a partir da combinação de industrialização-urbanização, com formas pré-capitalistas que ainda se manterão.

Dialogando com as ideias de Trotsky, especialmente no que se referem à natureza combinada do desenvolvimento do capitalismo nas periferias do capitalismo e à incapacidade da burguesia desses países periféricos de protagonizar um papel "revolucionário", Fernandes (1975) trata do desenvolvimento desigual e da dependência e afirma que essa dependência dos países periféricos em relação aos países centrais não pode ser considerada apenas uma mera

subordinação, mas um processo que passa por uma aceitação. Para isso, deve-se ter em vista que se pode considerar que, dentro do padrão dependente de desenvolvimento, o polo dependente, aceita, no processo de articulação estrutural de dinamismos econômicos internos e externos, a vantagem estratégica do polo econômico hegemônico e aceita como forma compensadora, útil e criadora.

Isso significa, na perspectiva de Fernandes (1975/2006), que as estruturas dos países capitalistas hegemônicos terminam absorvendo as estruturas dos países de capitalismo dependente, e ao fazê-lo submete essas estruturas dependentes aos seus ritmos, aos ritmos dos países hegemônicos do capitalismo, subordinando-os aos interesses que lhes são próprios e, ao mesmo tempo, atende aos interesses dominantes locais. Por isso, não se trata de uma mera subordinação.

Sobre essa questão, quando da análise da realidade brasileira, o que o autor aponta é que há elementos estruturantes dentro desse processo de dependência e que a condição colonial permanente do Brasil em relação aos países hegemônicos, que vai se realizar a partir da persistência de estruturas socioeconômicas herdadas do passado com a formação de estruturas socioeconômicas novas, é um desses elementos. Nesse aspecto, o que ele está indicando é a existência de uma conciliação entre o arcaico e moderno, num movimento que suscita a arcaicização do moderno e a modernização do arcaico. Ou seja, trata-se de elementos arcaicos do processo associados a elementos modernos dentro desse processo.

> Sob o capitalismo dependente, a persistência de formas econômicas arcaicas não é uma função secundária e suplementar. A exploração dessas formas e sua combinação com outras, mais ou menos modernas, e até ultramodernas, fazem parte do cálculo capitalista do agente econômico privilegiado. (FERNANDES, 1968, p. 65).

Então, no caso brasileiro, nessa sociedade marcada por raízes históricas coloniais escravocratas, patrimonialistas e conservadoras, persistem na dinâmica sociocultural e política do país condições que se alteram no tempo e se perpetuam de formas diversas, pois a condição colonial se revitaliza e se redefine no curso da história, de tal modo que a condição dependente e heteronômica da economia do país mantém-se constante em sua estrutura.

Fernandes (2006, p. 113) afirma que o capitalismo que emerge das condições brasileiras é um capitalismo de tipo especial e que possui dois elementos estruturantes e contraditórios, “a heteronímia econômica condicionada pelos países centrais, e ao mesmo tempo, tendências de uma dinâmica autônoma em fase de estruturação”. É essa realidade contraditória que ele chama de capitalismo dependente.

Fernandes (2006) destaca que o Brasil passou por duas fases da dependência, sendo a de primeiro tipo aquela de dominação externa que vigorou da era colonial até os primeiros momentos da dominação imperial, e a de segundo tipo aquela que surgiu da pressão imperial da Inglaterra pela emergência de um mercado de trabalho assalariado e livre, possibilitando que esses trabalhadores se inserissem no mercado de produtos industrializados. Operou-se um modelo de acumulação capitalista centrada na exportação:

> Trata-se de uma economia de mercado capitalista constituída para operar, estrutural e dinamicamente como uma entidade especializada, ao nível da integração ao mercado capitalista mundial; como uma entidade subsidiária e dependente, ao nível das aplicações reprodutivas do excedente econômico das sociedades desenvolvidas; e como uma entidade tributária, ao nível do ciclo de apropriação capitalista internacional, na qual ela aparece como uma fonte de incrementação ou de multiplicação do excedente econômico das economias capitalistas hegemônicas. (FERNANDES, 1968, p. 36).

O entendimento aqui é de que o predomínio e a permanência de laços de dependência eram uma opção das burguesias nacionais em relação às internacionais, e os resquícios de atraso social cumprem um papel para a acumulação do capital. Nesse aspecto, é importante pensar na relação entre dependência e heteronomia como um aspecto fundamental desse processo, entendendo a heteronomia como numa relação em contraposição dialética com a autonomia, ou seja, definida por Fernandes (2006) pela capacidade ou não de decisão, direção e gestão do processo de produção e reprodução de capital nos países, o que vai determinando, no caso de países como o Brasil, a sua condição de dependente com ausência de autonomia no processo de desenvolvimento capitalista.

Para que esta relação exista, se efetive e se consolide internamente no Brasil, dentro desta dinâmica citada, é necessário que se tenha dentro da estrutura da sociedade brasileira uma dinâmica de classes constituída por uma burguesia que o autor chamou de compósita. Essa burguesia compósita é uma burguesia que se compõe e recompõe, que se alia a vários segmentos e frações de uma elite dominante, que se reatualiza ao longo do processo histórico e que se constitui como parceira nesse processo junto com a burguesia internacional. Aqui é importante considerar que ainda que nessa parceria ela se coloque como uma parceira menor e lucre menos, ela é uma parceira, pois está sempre pronta a atender aos interesses do capital internacional. Essa burguesia compósita está sempre pronta a inibir a integração nacional e o desenvolvimento autônomo, e até mesmo estará pronta a abortar a revolução dentro da ordem (FERNANDES, 2006).

É nesse sentido que Furno e Gomes (2015, p. 135) afirmaram que Florestan Fernandes, para compreender os condicionantes e debilidades do capitalismo no Brasil, debruçou-se sobre

o processo de revolução burguesa, tendo em vista que "ao contrário dos países de economia central, as transformações operadas no país guardam uma similitude com o passado colonial, não constituindo uma revolução na sua significação Clássica[29]".

Para Fernandes (2006, p. 239), a Revolução Burguesa é "conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua evolução industrial". Sendo assim, o autor aponta para um processo no qual o papel da burguesia brasileira, na realização da revolução burguesa no Brasil, foi o de operar uma revolução por meio de modernização das estruturas econômicas e sociais, mas diferenciada da ruptura revolucionária característica da "revolução burguesa clássica". Operou-se no Brasil uma "revolução dentro da ordem", processo que o autor relaciona à realização, na ordem do capital, de um conjunto de ações que, circunscritas à reforma do capitalismo, reproduzem seu projeto de sociabilidade. Uma "revolução contra a ordem" seria aquela que indica a construção de uma revolução anticapitalista, no sentido de superação da ordem do capital e construção de outro sistema, o socialismo, o que se realizaria apenas pela via da classe trabalhadora.

Lima (2009), ao tratar desse processo, afirmou que o que impossibilitou a realização da "revolução burguesa clássica" por aqui foi o padrão compósito de hegemonia burguesa inerente ao capitalismo dependente e os limites da racionalidade do próprio padrão dependente de desenvolvimento — como um prolongamento da avidez e da violência senhoriais, bem como os sucessivos arranjos para salvaguardar seus interesses de classe.

É importante destacar que, ao mesmo tempo em que se tem uma burguesia no Brasil voltada para as manutenções de seus interesses de classe, tem-se também nesse processo uma classe trabalhadora extremamente explorada, oprimida, com pouco acesso ao poder decisório, uma classe que é resultante de uma frágil constituição histórica do trabalho livre no Brasil. Ela é resultado de um longo processo de escravidão e das condições precárias de sua finalização, sobre as quais até hoje repousam a desigualdade e o racismo. Esse é, para Florestan Fernandes, um elemento estruturante para manutenção da dependência no território brasileiro.

[29] Para Fernandes (2006, p. 427), a revolução burguesa clássica é o processo de revolução que a burguesia realiza uma revolução de bases totalmente de base política e econômicas nacionais, mas ressalta que a burguesia brasileira abriu mão de um processo verdadeiramente revolucionário, nos moldes da revolução da França e outros países, ou seja, de ser a paladina da revolução ou de instrumento de modernidade, imprimindo profundas e verdadeiras rupturas com o nosso passado colonial, e de dependência, senhorial e antidemocrático. Ao contrário, visando unicamente a lógica de maximização de seus lucros, e rechaçando o conflito e a presença da luta política, a burguesia optou pelo caminho mais fácil e aparentemente com menos "traumas", preferindo a mudança gradual à uma composição a uma modernização impetuosa, intransigente e avassaladora.

Um aspecto importante para Fernandes (2006) é o fato de que a burguesia brasileira mantém múltiplas polarizações com as estruturas econômicas, sociais e políticas do país. A ela interessava não o papel de paladina da civilização ou instrumento da modernidade, pelo contrário, de acordo com seus interesses de classe, essa burguesia se comprometeu, por igual, com tudo que lhe fosse vantajoso. Era vantajoso para ela o contexto desigual e de heterogeneidade da sociedade brasileira e, portanto, ela tirou proveito desse tempo, tanto do atraso quanto do "adiantamento" da população.

Nesse sentido, a burguesia como um todo (incluindo-se nela as oligarquias) se ajustou à situação segundo seus múltiplos interesses, preferindo uma mudança de composição gradual e a composição a uma modernização impetuosa, intransigente e avassaladora. Articulando-se por meio de pactos tácitos, a burguesia brasileira forjava as condições para concretizar sua dominação de classe. Nesse sentido, ao contrário de outras burguesias que forjavam, segundo Fernandes (2006), instituições próprias de poder e usavam o Estado apenas para arranjos específicos, a nossa burguesia convergiu para o Estado, no sentido de se unificar no plano político e estabelecer certa pressão e influência sobre o Estado, a fim de controlar e orientar a aplicação do poder estatal, conforme seus interesses particulares.

O Estado Autocrático Burguês é o suporte para a dominação burguesa interna, uma vez que o poder das burguesias brasileiras encontra suporte, força e durabilidade que as tornam aptas a manipular o Estado como seu elemento estruturante da ação e dominação de classe. Trata-se de um Estado aliado aos interesses da classe dominante e marcado por essa classe dominante. O próprio Fernandes (1980) afirmou que uma sociedade de classes que não chegou a completar sua revolução nacional, no nível da distribuição de riquezas e da participação dos direitos civis e do funcionamento das políticas, torna-se incapaz de promover a democratização do controle do Estado pela população. Disso se pode aferir que o Estado não é para todos, pois ele é somente para alguns.

É nesse sentido, e devido a essa afirmação, que Fernandes (2006) fala de uma ausência de autonomia permanente que pauta as condições de subdesenvolvimento geradas pelo capitalismo dependente. Trata-se de uma heteronomia permanente que se altera um pouco ao longo do processo histórico, mas seu eixo estruturante se mantém, o que não garante ao país um modelo de sustentação de fato autônomo, que estimule a democracia ampliada e garanta direitos em todos os aspectos, pensando-se, por exemplo, em educação para a classe trabalhadora e a sociedade brasileira como um todo.

Então, é possível perceber que esse processo de dominação inerente ao capitalismo não é um processo que se possa detectar unicamente no nível da organização econômica da

sociedade, ou no nível empresarial, visto que ele passa necessariamente pelo Estado, que é um meio através do qual as políticas são produzidas e exercidas para permitir que esse processo de sobreapropriação repartida do excedente econômico possa se realizar. Para o autor, a conciliação do arcaico e do moderno se faz presente aí, em uma história que se recompõe a partir de dentro, pela dominação burguesa, e a partir de fora pela dominação imperialista. Isso produz constantemente novos modelos de desenvolvimento capitalista, que exigem a conciliação do arcaico, do moderno e do ultramoderno, ou seja, aspectos que articulam estruturas arcaicas coloniais bem visíveis a novas estruturas coloniais disfarçadas.

A noção de desenvolvimento desigual ressalta que é o próprio desenvolvimento que cria necessariamente a presença concomitante do arcaico, do moderno e do ultramoderno. O arcaico cumpre determinadas funções, então não se trata de uma dualidade, trata-se de um processo próprio do capitalismo.

No campo especificamente político, o autor observa que, dentro da especificidade dependente do capitalismo, o fundamento, que é a expropriação, ou seja, um fundamento econômico é drasticamente exacerbado, tornando-se ultraexpropriação ou superexpropriação. Fernandes (2006) diz que essa exacerbação corresponde a uma drástica redução da democracia, que é restrita ao ponto de se tornar uma democracia de iguais. Em outras palavras, o nível de exploração é tão aviltante que qualquer abertura maior do processo democrático é entendida como uma ameaça a essa superexploração, o que faz com que sob o capitalismo dependente não conheçamos uma democracia mais profunda, e que ela seja uma democracia de iguais, da qual a massa da população está excluída.

O elemento da expropriação dos trabalhadores é uma das particularidades para compreender a realidade do Brasil como um país dependente na economia mundial, e a outra é o processo específico de exploração do trabalho. A expropriação é entendida com base em Marx (2013), isto é, como uma forma de despossuir o trabalhador dos meios de trabalho que leva esse trabalhador a vender sua força de trabalho em que condição for, pois este é o único meio para sua sobrevivência: vender sua força de trabalho. A expropriação assume, nesse contexto, uma importância enorme, porque ela explica como é possível haver produção de mais valia de modo a atender tanto aos anseios das fracas burguesias locais quanto das frações burguesas dominantes.

O capitalismo dependente, então, é uma organização social extremamente desigual, com uma minoria social dominante, que retém para si todos os privilégios como se fossem direitos e exclui a grande maioria dos direitos como se isso fosse natural. Assim, a burguesia se torna

tirânica, não disfarçando tal tirania, e a democracia se torna restrita a um Estado autocrático burguês.

Situado historicamente, é importante destacar que para Florestan Fernandes o capitalismo dependente é um conceito que se aplica à fase monopolista da expansão capitalista. Ou seja, pode-se dizer que o capitalismo dependente é a nova forma de dominação colonial profundamente disfarçada sob formas de políticas de desenvolvimento e de modernização. Esse momento ocorre sob o imperialismo, desde o século XX, mas se exacerba e se torna muito mais clara, nítida, quando se detém à Segunda Guerra Mundial, mais especificamente ao pós-guerra, quando a hegemonia saiu das mãos da Inglaterra e se tornou hegemonia de um Estados Unidos em construção. Esse processo foi absolutamente essencial para a construção da hegemonia norte-americana. Então, o conceito de capitalismo dependente se refere ao imperialismo criador do capitalismo monopolista.

Portanto, a consolidação da revolução burguesa no Brasil se deu no contexto que Fernandes chama de "novo imperialismo", caracterizado pela hegemonia dos Estados Unidos.

> A essência desse período está na expansão do próprio capitalismo monopolista, mas essa nova forma de domínio não se caracteriza somente por fatores econômicos. As transformações do poder financeiro das empresas capitalistas foram geradas por mudanças nos padrões de consumo e de propaganda de massa, na estrutura de renda, por uma revolução concomitante na tecnologia e nos padrões burocráticos de administração, bem como pelos efeitos múltiplos e cumulativos de concentração financeira do capital na internacionalização do mercado capitalista mundial. (FERNANDES, 2009, p. 29).

O novo imperialismo representou uma luta violenta pela sobrevivência e pela supremacia do capitalismo em si mesmo, e teve como fenômenos centrais a expansão incoercível da empresa corporativa, a hiperinfluência das finanças internacionais e a hegemonia dos Estados Unidos.

> Conforme o capitalismo avançado se desenvolve, ele impõe contínuos "reajustamentos no mercado mundial, dos quais resultam a transformação e a reorientação das técnicas capitalistas de controle a distância das economias nacionais dependentes", essas alterações ocorrem sempre no sentido de "converter os dinamismos de crescimento da economia capitalista satélite em fonte de transferência para fora do seu próprio excedente econômico". (FERNANDES, 1968, p. 66).

Sobre tal questão, é importante salientar que há claramente uma associação das particularidades nacionais com a totalidade do sistema mundial, o que se faz dentro da estrutura hierárquica do capitalismo hegemônico global pela transferência para fora de boa parte do excedente produzido pelas economias dependentes.

Fernandes (2006) afirma que existem estruturas e dinâmicas que são comuns a todos os países capitalistas e que se constituem em uniformidades fundamentais. Caso fossem

desconsiderados, os países dependentes não seriam também capitalistas, no entanto, essas uniformidades não negam a existência de diferenças fundamentais que emanam da heteronomia econômica dos países.

> Essa incorporação do Brasil ao núcleo das economias centrais, mediante processo de aprofundamento da dependência, de modo algum é um entrave para o desenvolvimento do capitalismo; pelo contrário, é mediante essa relação que se consolida e matura-se estruturalmente a revolução burguesa e o desenvolvimento capitalista em nosso país. Perdura-se em nossa realidade, como bem expõe Fernandes (1986), um drama crônico que é específico do capitalismo dependente: as impossibilidades históricas formam uma cadeia que fatalmente acaba se impondo em cada fase do desenvolvimento, pois, como não ocorre uma ruptura definitiva com o passado, este se reapresenta a cada passo na cena histórica e cobra seu preço. As reformas que seriam típicas de um modelo tradicional de revolução burguesa acabam sendo negadas e/ou neutralizadas. (LARA; PEREZ, 2015, p. 49-50).

No caso brasileiro, segundo Fernandes (2006), foi a partir da segunda metade do século XX que o país se viu profundamente envolvido pelo processo de dependência em relação à economia dos centros imperialistas. Tal movimento foi ocasionado pelas transformações ocorridas na última década do século XIX e o fim da Primeira Guerra Mundial, momentos que impactaram a industrialização e imprimiram uma urbanização de novo caráter. Essas transformações se ampliaram e intensificaram em contexto posterior em razão do crescimento da urbanização e do aumento do mercado interno, além da ação direta do Estado no desenvolvimento da indústria pesada de base, da expansão da indústria de substituição de importações conjuntamente com o deslocamento das fronteiras do modo de produção dos centros imperialistas para a periferia. O Brasil se inseriu nesse movimento, que culminou no aprofundamento do padrão dependente do capitalismo brasileiro.

O autor situa que foi nesse período que se instalou propriamente o capitalismo monopolista como realidade histórica propriamente irreversível. Ele destaca que a economia brasileira se incorporou ao crescimento do capitalismo monopolista no exterior. Ou seja, não apenas contribuiu para sua intensificação, mas fez parte desse crescimento, aparecendo como um dos polos dinâmicos da periferia. Três fatores concorreram para tal questão, que não aconteceu de forma abrupta, súbita. O primeiro se refere à decisão externa de tornar o Brasil uma economia dependente, a qual repousou em dois fatores: a disposição das economias centrais e da comunidade internacional de negócios em alocar um volume de recursos no país que viria a modificar o processo da revolução econômica em curso; e a questão empresarial disposta a implantar no país um esquema de organização e crescimento econômico intrínseco à grande corporação. Outro fator foi a decisão interna de levar adiante a transformação capitalista, que era tão temida pelos países de economia dependente e subdesenvolvida.

Dois momentos na realidade brasileira, o período sob o governo de Juscelino Kubitschek e os governos militares pós-1964, evidenciaram a disposição e a rapidez das economias centrais e o quanto estavam preparadas para "transformar o controle econômico segmentar em um desenvolvimento capitalista-monopolista adaptado com referência à econômica brasileira" (FERNANDES, 2006, p. 300). Cada momento teve suas feições específicas. No primeiro, as grandes corporações só contaram com os espaços que elas mesmas conseguiram abrir numa economia capitalista dependente e relativamente madura em sua fase industrial. No segundo momento, após os governos militares no poder, houve uma ação conjunta de política econômica entre a ação do governo e a vontade empresarial.

Sobre tal período, Fernandes (2006, p. 349) afirma que o modelo que combina a adaptação tanto "às condições e aos efeitos do desenvolvimento desigual interno, quanto às condições e aos efeitos da dominação imperialista externa" manteve sua rota e preservou sua essência. O autor afirma ainda que:

> Tanto os anseios provenientes de um reformismo burguês (como as demandas de reforma agrária e de expansão do mercado interno) quanto os movimentos democrático-burgueses (como a radicalização das classes médias) são sufocados a partir de compulsões que emanam da própria dominação burguesa e da forma de solidariedade de classe em que ela repousa, convertendo estruturalmente nossa burguesia nacional, numa burguesia pró-imperialista, incapaz de passar de mecanismos autoprotetivos indiretos ou passivos para ações frontalmente anti-imperialistas, quer nos planos dos negócios, quer no plano propriamente político. (FERNANDES, 2006, p. 355).

O que ocorre é que, com a intensificação da fase monopolista do capital no Brasil, as corporações estrangeiras passaram a ter o controle das decisões econômicas e investimentos, bem como dominaram o fluxo de capital, o que acarretou tanto o controle das decisões econômicas e investimentos quanto o fluxo de capital, que passou a ser de domínio das corporações estrangeiras.

O autor afirma, por fim, que o imperialismo total tem como traço específico a organização da dominação externa a partir de dentro, e em todos os níveis da ordem social, controlando desde a natalidade, o consumo e a comunicação de massas até a educação, para a formação de mão de obra e conformação de valores burgueses. Além disso, tem como traço a transplantação maciça de tecnologia, a modernização da infraestrutura, os expedientes financeiros etc.

Nesse quadro, conforme já pontuado anteriormente, há a acentuação da confluência entre interesses particularistas externos e internos, no qual a burguesia local se alia ao capitalismo imperialista como forma de manter seus interesses econômicos e políticos e, também, para evitar que a participação das classes trabalhadoras possa levar a uma "revolução

contra a ordem" ou mesmo uma revolução dentro da ordem, mas que não fosse conduzida por seus dirigentes.

Fernandes (2006) explica que esses processos não clássicos de transição ao capitalismo combinam: uma burguesia que não tem um perfil revolucionário; uma classe trabalhadora que está em processo de construção de um projeto contra a ordem burguesa; a intervenção decisiva do Estado, espaço de disputas entre e intraclasses; e a ação diretiva do imperialismo. O autor ressalta que é próprio dos limites da racionalidade do padrão dependente de desenvolvimento, e do padrão compósito da hegemonia burguesa inerente ao capitalismo dependente, a não realização da "revolução burguesa clássica", tendo em vista os sucessivos arranjos e pactos conservadores para resguardar seus interesses de classe.

No que concerne ao campo dos dilemas vividos pela Educação brasileira, por exemplo, são justamente esse padrão dependente do desenvolvimento capitalista e o padrão compósito de hegemonia burguesa os eixos que os caracterizam, porque, devido a esse padrão compósito da burguesia instaurado no Brasil, a burguesia brasileira teve muitas dificuldades para garantir as reformas educacionais exigidas pelo próprio capitalismo. Tendo-se em vista que, para uma sociedade que não viveu uma "revolução burguesa classista", a concepção de revolução educacional não passa de um conjunto de avanços relativos.

Nessa perspectiva, Lima (2009) assevera que:

> Se a educação superior no Brasil nasce com a marca de um intocável privilégio social, cuja "democratização" começava e terminava nas fronteiras da burguesia, com o desenvolvimento do capitalismo monopolista a ampliação do acesso à educação passa a ser uma exigência do capital, seja de qualificação da força de trabalho para o atendimento das alterações produtivas; seja para difusão da concepção de mundo burguesa, sob a imagem de uma política inclusiva. (LIMA, 2009, p. 5).

Para Fernandes (1973, p. 80), estes elementos teóricos indicam a possibilidade de configuração de um "colonialismo educacional". Ou seja, permanece um padrão dependente de educação superior, que será confrontado, por um lado, pela pressão de estudantes e professores que reivindicam a destruição da monopolização do conhecimento pela burguesia e, por outro, pela necessidade de "modernização" da educação superior para atender às exigências do capital.

Este debate foi travado na década de 1960, quando a reforma universitária de 1968 entrou na pauta política como uma importante "reforma de base" ou uma "reforma de estrutura" (FERNANDES, 1975, p. 154), reivindicada pelos movimentos sociais a partir da concepção da "universidade integrada e multifuncional" (FERNANDES, 1975, p. 161). Ao analisar esse processo da "universidade integrada e multifuncional", o autor considera que ela só poderia se desenvolver plenamente a partir do momento em que houvesse uma ruptura com o padrão

dependente de desenvolvimento, porque assim indicaria também o rompimento com o padrão dependente de ensino superior. São processos articulados. A ruptura com o padrão dependente de ensino superior constitui-se em uma etapa fundamental da "revolução dentro da ordem", "sob a ótica dos trabalhadores, para construção de uma 'revolução contra a ordem' que objetive a superação da dependência e a configuração do projeto socialista de educação e de sociabilidade".

Foi nesta direção que, a partir das lutas e entraves em torno do projeto da "Reforma Universitária" de 1968 — marcada pelas reivindicações dos movimentos sociais em torno do projeto de universidade "integrada e multifuncional" —, a burguesia brasileira tomou para si a tarefa de conduzir o processo da reforma, a qual Florestan (1975, p. 210) denominou "reforma universitária consentida". O que o autor identifica desse movimento da burguesia é que, quando ela tomou para si uma bandeira que não era sua, e nem tinha como ser, ela acabou por corromper a imagem da "Reforma Universitária" e, com isso, acabou por moldá-la à sua feição e interesses. O governo, nessa ocasião, encarregou um grupo de trabalho (GT) de "estudar a reforma da Universidade Brasileira, visando a sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país" (FERNANDES, 1975, p. 201). Esse grupo era composto por Tarso Dutra, então Ministro da Educação, e educadores que tinham o propósito de construir um projeto de lei da Reforma Universitária, que acabou por endossar a concepção de educação e universidade inerente aos círculos conservadores condutores da ditadura militar. É importante destacar que dois estudantes haviam sido designados para fazerem parte do GT, mas se eximiram desta tarefa.

A posição de Florestan Fernandes sobre a "Reforma Universitária" de 1968 era a de que, apesar de que naquela condição sócio-histórica do país ela só pudesse ser concebida como uma imensa obra de reconstrução da educação, foi reduzida a um simples repertório de soluções e medidas operacionais que permitiram racionalizar a organização da universidade, dando às suas atividades universitárias maior eficiência e maior produtividade.

Houve destaques no "relatório", produzido pelo GT, considerados como avanços da "Reforma Consentida", mas, apesar disso, o autor ressaltou que não se poderia negar a natureza e as implicações tecnicistas das orientações dominantes no GT. Dos avanços, ele considerou que pela primeira vez se tentou equacionar os problemas do ensino superior com questões de meios e fins, de custeio e captação de recursos, problemas de crescimento, dentre outros. Dentre os principais indicativos elaborados pelo GT da reforma universitária e destacados pelo autor estão:

> Os “anteprojetos” de lei que criam o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, regulam os incentivos fiscais para o desenvolvimento da educação, instituem um adicional sobre o imposto de renda de pessoas residentes no estrangeiro, utilizável na expansão da pesquisa fundamental e aplicada, reservam 20% do Fundo Especial da Loteria Federal para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, bem como o anteprojeto de decreto que dispõe sobre a assistência financeira da União aos estados, Distrito Federal e municípios em base de responsabilidades recíprocas contêm as principais inovações sugeridas pelo GT”. (FERNANDES, 1975, p. 211).

Além dessas, destaca ainda a relevância das questões relacionadas ao trabalho docente, em especial a implantação do regime de dedicação exclusiva para o magistério superior. O autor considera que, mais que a cátedra, o apenhamento de ocupações e atribuições foi o grande fator de atrofiamento que impediu que as antigas escolas superiores se tornassem escolas com dinamismos educacionais construtivos. Porém, ele ressalva que se manteve o tempo parcial de trabalho e recomendou-se o fim da estabilidade para o servidor público. Outra questão destacada pelo autor foi em relação à organização do ensino superior, na qual foram recomendadas a reorientação do ensino de segundo grau e a constituição de ciclos básicos e cursos de curta duração.

Nesse processo, houve também elementos limitadores da “Reforma consentida” a partir das recomendações e sugestões feitas pelo GT, dentre os quais destacaram-se a proposição e a anuência à fórmula por excelência privatista da “organização” da universidade em fundações, na qual recomendou “maior integração entre docentes e pesquisadores como consultores de empresas privadas, pela criação de um Centro de Integração Universidade-indústria”. Aqui fica claro que o GT manteve a dubiedade da Lei de Diretrizes e Bases, “deixando aberta a porta que possibilita a adulteração do controle financeiro e político administrativo das universidades federais por interesses particulares extraeducacionais” (FERNANDES, 1975, p. 226).

O que ocorreu, então, com o processo da “reforma” foi que a burguesia brasileira além de acelerar, por um lado, o crescimento econômico, por outro, modernizou e ampliou o acesso à educação por meio do estrangulamento do sistema público de ensino e do aprofundamento da privatização, seja através do financiamento público para as instituições de ensino superior (IES) privadas ou da autorização de abertura de novos cursos privados. Esse processo se adensou ainda mais a partir da adoção pelo Estado brasileiro do ideário neoliberal, nos anos 1990, que implementou a Reforma do Estado Brasileiro e aprofundou a privatização do público. A “reforma universitária” que foi promovida pelo regime burguês militar realizou uma nova “senilização precoce”, porque as mudanças realizadas institucionalmente e organizacionalmente não alteraram o padrão dependente da educação superior.

Em relação ao significado político-acadêmico da reforma universitária de 1968, a ditadura concentrou-se em três ações fundamentais:

> A primeira foi preparar uma reforma universitária que era uma antirreforma, na qual um dos elementos atacados foram os estudantes, os jovens, os professores críticos e militantes. [...] Além disso, a ditadura usou um outro truque: o de inundar a universidade. Simulando democratizar as oportunidades educacionais no nível do ensino de terceiro grau, ela ampliou as vagas no ensino superior, para sufocar a rebeldia dos jovens, e expandir a rede do ensino particular [...]. Por fim, um terceiro elemento negativo foi introduzido na universidade: a concepção de que o ensino é uma mercadoria. O estudante não saberia o valor do ensino se ele não pagasse pelo curso. Essa ideia germinou com os acordos MEC-USAID, com os quais se pretendia estrangular a escola pública e permitir a expansão do ensino comercializado. (FERNANDES, 1989, p. 106).

Fernandes (1975), ao tratar desses processos e dos acordos MEC-USAID, explica que eles nasceram da necessidade de "modernizar" o ensino superior brasileiro na direção do modelo norte-americano, e essa necessidade se intensificou após o golpe de 1964. O autor ressalta que, por meio de intervenções canalizadas através de organismos internacionais, ocorre uma intensa interferência norte-americana. Por meio de vários mecanismos criados, por exemplo, pela Aliança para o Progresso, pelos acordos MEC/USAID, pela OEA, pelo Banco Mundial, entre outros, os Estados Unidos tentaram formar e orientar dois tipos de influências: a de desintegração do padrão brasileiro de escola superior; e a de formação e consolidação de padrões de ensino superior adequados aos requisitos educacionais de uma sociedade competitiva e de massas. Os convênios firmados entre o MEC e a *United States Agency for International Development* (USAID), após 1964, objetivavam realizar uma reforma em todos os níveis do ensino brasileiro e, a partir disso, adotar o modelo americano, principalmente no ensino superior. Neste nível, a "reforma" visava à formação técnica mais ajustada ao plano desenvolvimentista e econômico do governo brasileiro, em total acordo com a política norte-americana para o país.

Sobre esse movimento, o autor afirma que:

> O que está em jogo não é, naturalmente, a "revolução pela educação" na América Latina ou no Brasil. Mas, especificamente, a constituição de condições para o arranco econômico e cultural, sob o desenvolvimento dependente. As influências mencionadas podem provocar efeitos construtivos para as respectivas sociedades nacionais (e para o Brasil em particular). Todavia, elas não são exercidas e organizadas com esse objetivo. Fazem parte dos processos desencadeados e controlados a partir de fora, que reorganizam o espaço econômico, sociocultural e político do mundo subcapitalista para o novo estilo de dominação das nações hegemônicas e, principalmente, das superpotências. O que importa, no conjunto, é a extrema debilidade da América Latina e o fato dela precisar tão amplo suporte externo para poder participar dos avanços, dos proventos e das espoliações inevitáveis do desenvolvimento dependente. E o fato, sumamente mais grave, dela aceitar (ou de pleitear) formas de "assistência" e de "colaboração técnico-científica", que expõe os seus sistemas de ensino e o renascimento do ensino superior ao controle de forças centrifugas extras e antinacionais. (FERNANDES, 1975, p.112).

Seguindo a máxima de que era o real objetivo do movimento Aliança para o Progresso, os acordos MEC/USAID, o relatório de Melo Matos e o *Relatório Action* serviram de referências para a reforma da educação que se processou nesse período da ditadura militar. Historicamente, essas principais medidas não foram superadas na educação brasileira, mesmo no período que alguns autores sinalizam como de avanços no que concerne à educação brasileira, incluindo a educação superior, como foi o período da Constituinte e, posteriormente, a aprovação da Constituição Federal de 1988. O período movimentou, segundo Frazon (2015), a reorganização da sociedade por estar em pleno contexto de luta contra a ditadura militar. Leher (2018, p. 144) chamou de período de muita "movimentação molecular dos subalternos", a partir de meados dos anos 1970, com o ressurgimento de greves, associações de moradores, comunidades eclesiais de base, movimentos estudantis, reorganização das organizações dos trabalhadores.

Leher (2018, p. 144), ao analisar o contexto da transição e de abertura política que se processou a partir de meados dos anos 1970, identifica o que ele chamou de "teoria" do autoritarismo, quando os setores dominantes, na América Latina, no caso específico do Brasil e nos países centrais, ao perceberem toda a movimentação social e a reorganização dos trabalhadores através de seus "*policy makers*", atentaram-se para a necessidade de remanejar a transição democrática para que o processo não escapasse ao controle.

> No plano ideológico, brasilianistas e intelectuais da oposição consentida difundem a dita teoria do autoritarismo como um grande arcabouço ideológico capaz de agregar em um mesmo campo todos os adeptos da liberdade e os críticos ou neocríticos da ditadura empresarial-militar, em oposição aos renitentes adeptos da ditadura, agora qualificados como autoritários. Com tal formulação, o significado da ditadura deixa de focalizar o padrão de acumulação do capital que, afinal, foi a sua real motivação, centrando a crítica em seu afastamento do Estado democrático de direito. (LEHER, 2018, p. 144).

Na universidade pairava um discurso semelhante, porque todos que antes se beneficiaram da ditadura militar, quando perceberam sua crise, clamaram pelo retorno da democracia e a supremacia da sociedade civil frente ao Estado. Esse processo acabou surtindo efeito, e o arcabouço heteronômico que subordinava a universidade às prioridades das agências de fomento se manteve inalterado. Com isso, as agências de fomento, do que é dado a pensar nas universidades, continuaram sem autonomia diante do governo.

O contexto sob o qual se dava esse movimento era de profunda crise estrutural do capitalismo. Essa crise propiciou que os países centrais hegemônicos tivessem que realizar "ajustes", e esses ajustes impactaram profundamente nos países periféricos. Leher (2018) identifica o aspecto mais impactante desses ajustes, a saber, a taxa de juros da dívida, que subia

assustadoramente, passando de 1% em 1970 para 30% no final de 1980, com empréstimos tomados ao valor de juros de mercado, o valor da dívida foi exponencial, assim como a fuga de capitais, acelerando a crise de países como o Brasil.

Para evitar uma crise sistêmica, os países centrais, especialmente os Estados Unidos, tomaram uma série de medidas de ajustes fiscais, mas também estruturais, contando com os organismos de Bretton Woods[30], especialmente o Banco Mundial (BM) e o Fundo monetário internacional (FMI), que empreenderam uma reconfiguração do Estado, alinhada aos interesses dos emprestadores e contra os direitos sociais e a justiça social dos povos da região. Essa medida impactou de forma severa na universidade.

Leher (2018), ao analisar esse período da redemocratização a partir de obras de Florestan Fernandes, destaca que nos textos *Revolução ou Contrarrevolução?*, de 1977, e *Repensando a Revolução Burguesa no Brasil*, de 1979, o autor se mostra convencido de que a contrarrevolução estava em fluxo, em função destas contradições existentes, e suas análises estiveram atentas a esse movimento das forças sociais em conflito, a saber, o protagonismo dos trabalhadores, que se dava muito em virtude de movimentos como o chamado "novo sindicalismo", e os movimentos do campo, mas também não deixou de lado a análise da forma como a burguesia aliada ao imperialismo se organizou e construiu a saída dentro da ordem.

Tratando da contrarrevolução, Leher (2018) afirma que ela não foi simples. Ele analisa que, diante do contexto de movimentação social e de forte pressão da classe trabalhadora, o que as frações burguesas fizeram foi negociar uma transição pelo alto, na qual se articularam com a oposição consentida, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), uma saída negociada através de uma abertura democrática de união nacional.

[30] Dathen (2003, p. 3-4) explica que a Conferência de Bretton Woods decidiu a criação de instituições e normas com o intuito de gerir a economia mundial, reduzindo tensões e impulsionando o comércio e o desenvolvimento. Entre as instituições estavam o FMI e o Banco Mundial, e dentre as normas, as taxas cambiais fixas e o mecanismo para alterá-las, em casos extremos. A experiência das duas guerras mundiais e do período entre guerras levou a um consenso sobre a necessidade destes acordos, apesar de não sobre a forma que assumiram. Bretton Woods significou, em princípio, um meio termo entre uma visão não unilateralista e a admissão de que os EUA eram a potência dominante. Esta foi uma situação específica, em que os países europeus estavam enfraquecidos, além de que, logo após, surgiu a guerra fria. No entanto, os poderes econômico, político e militar dos EUA impuseram o dólar como a moeda internacional. Para que isto se sustentasse, era necessário que este país assumisse a responsabilidade de prover a liquidez internacional adequada e garantisse a confiança com uma baixa taxa de inflação interna, além de assumir o risco do sistema, como emprestador internacional de última instância. Além disso, era preciso que a potência hegemônica garantisse taxas de câmbio relativamente estáveis, assegurasse uma coordenação internacional de políticas macroeconômicas, proporcionasse empréstimos anticíclicos e mantivesse seu mercado relativamente aberto pelo menos para determinados bens (KINDLEBERGER, 1986, cap. 14). No final da Segunda Guerra, os EUA estavam em posição de assumir parte considerável destas responsabilidades, conseguindo enfrentar as tradicionais posições isolacionistas internas. Contudo, nenhum país estava em condições de questionar esta posição.

O autor defende novamente que o uso da "teoria" do autoritarismo "jogou um peso decisivo na batalha ideológica, sobre a dita transição, permitindo a elaboração de um discurso pró-sistêmico sobre a transição e, assim, a manutenção das conquistas e fundamento da contrarrevolução por outros meios" (LEHER, 2018, p. 148). Essa teoria foi incorporada por todas as esferas sociais, a saber, os elaboradores empresariais, os setores militares tecnocráticos, os especialistas estadunidenses na América Latina, e até na elaboração teórica política de esquerda, em grande parte, o que foi muito criticado por Florestan Fernandes.

O prisma da elaboração de Leher (2018) foi a possibilidade, a partir da crise dos governos empresariais, de imputar a culpa nos militares e tirá-la dos setores dominantes nacionais e estrangeiros, que tornou possível os golpes e o governo ditatorial, a responsabilidade sobre esse regime que imperou no país. Sob os argumentos e o discurso que embeberam o polo do Estado de autoritarismo, a democracia deveria ser retomada pela sociedade civil. Mas qual sociedade civil? Não os subalternos que durante a ditadura estiveram sob violência e censura e que, portanto, estavam desarticulados e fracos, mas os setores ligados à ditadura militar que estavam fortalecidos, como as igrejas, as associações empresariais, os grupos editoriais e os partidos.

O fato de a reorganização da sociedade civil ter acontecido por meio, principalmente, de entidades empresariais, polo preocupado com a democratização e com a supremacia da esfera privada, a democratização foi conduzida de forma desvinculada dos direitos sociais institucionalizados e sem alteração substantiva da ordem econômica. O discurso do autoritarismo, do antiestatismo, para Leher (2018), agradada os setores liberais e agradada também as corporações multinacionais. Prevaleceu, para ele, na transição democrática, o liberalismo como o modelo de democracia econômica, dissociando-a de democracia política. A aliança entre a oposição dominante e os setores dominantes garantiu a direção política do processo. Prevaleceu nos anos 1970 a ideologia de "sociedade civil" como espaço nacional e democrático e como antípoda do Estado autoritário. Nesse sentido, a esfera pública foi capturada pela esfera privada, que subjazia a chamada sociedade civil de forma a favorecer, em um novo contexto, a onda de privatizações e de parcerias público-privadas, que redefiniam as fronteiras entre o público e o privado na América Latina.

Lima (2005) afirma que, no final dos anos 1970 e na década de 1980, no Brasil vivenciávamos o esgotamento da contrarrevolução burguesa, que fora conduzida pelo governo militar, e um processo de organização das lutas pela abertura política e reconstrução do sistema partidário, caracterizando um processo de ampliação da participação política "lento e gradual", nos limites da frágil democracia restrita. Sobre essa ampliação, a autora salienta que:

> Esta ampliação resultou na instalação da nova república liberal, uma versão atualizada dos pactos de dominação que atravessam e constituem a história brasileira. Por outro lado, este é um período no qual os trabalhadores, através do movimento sindical, entram em cena denunciando a exploração, o pagamento da dívida externa e a ausência de democracia social e política. (LIMA, 2005, p. 233).

Nesse período, a burguesia brasileira buscava uma nova via para o desenvolvimento econômico pela inserção do país no mercado internacional e pela "substituição do modelo desenvolvimentista por novos padrões de acumulação, reivindicando o fim da intervenção estatal no mercado interno e a desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas" (LIMA, 2005, p. 198). A tese defendida pela burguesia brasileira era de que o modelo desenvolvimentista de importações, mesmo que tivesse viabilizado o parque industrial, não era o adequado para fazer frente aos novos desafios da "economia globalizada", que era cada vez mais competitiva. Além disso, havia o discurso de que imperavam os desequilíbrios fiscais gerados pela alocação excessiva de verbas públicas para o financiamento das políticas sociais. Esse quadro desenhado levou a contrarrevolução burguesa, sob influência do imperialismo norte-americano, a defender a implementação da agenda neoliberal no país.

Foi assim que, com a eleição em 1989, de Fernando Collor de Mello, ocorreu na década de 1990 uma reorganização do capital no Brasil[31], o que já vinha acontecendo nos países hegemônicos desde os anos 1970, quando as frações dominantes empreenderam esforços para sair da crise.

Sobre esse processo, nos apropriamos das análises de Dardot e Laval (2016), em especial a obra *A Razão do Mundo* para mostrar como o capital buscou se reorganizar tanto nos países hegemônicos quanto em países periféricos, como o caso do Brasil, criando para isso uma nova política monetarista para superar a crise fordista e responder aos problemas de estagflação e o poder de pressão das organizações de assalariados. Os autores explicam que houve um processo de desregulamentação, facilitado por uma série de ofensivas contra o poder sindical, como, por exemplo, baixar os gastos sociais e os impostos por meio de ataques como o aumento brutal de juros às custas de grave recessão e aumento do desemprego. Esse movimento de aumento dos juros levou à crise dos países latino-americanos e deu ocasião para que o FMI

[31] O Brasil foi o último país da América Latina a implementar um projeto neoliberal. Tal fato deveu-se, de um lado, à dificuldade de soldar os distintos interesses das diversas frações do capital até então presentes no moribundo Modelo de Substituição de Importações (MSI) e, de outro, à intensa atividade política desenvolvida pelas classes trabalhadoras na década de 1980 – que se expressou, entre outros eventos, na constituição do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), na criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT) e na realização de cinco greves gerais entre 1983 e 1989. Nessa região, apenas o Chile dos tempos ditatoriais de Pinochet foi o primeiro país a adotar, de forma austera, o neoliberalismo. Posteriormente ocorreu nos governos do PT, que coadunaram para que o projeto neoliberal não fosse implementado de forma cabal, como foi tanto na Argentina quando no Chile (FILGUEIRAS, s./d., p. 180).

impusesse planos de ajuste estrutural e reformas profundas em troca da negociação para o pagamento das dívidas.

> [...] O aumento das taxas de juros para o dobro nos Estados Unidos, em 1979, e suas consequências internas e externas vão devolver aos credores certo poder sobre os devedores, exigindo deles uma remuneração real mais elevada e impondo-lhes condições políticas e sociais muito desfavoráveis. Essa disciplina monetária e orçamentária torna-se a nova norma das políticas anti-inflacionárias no conjunto dos países da OCDE e nos países do Sul, que dependem do crédito do Banco Mundial e do apoio do FMI. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 197).

Foi nesse momento que uma nova orientação tomou corpo, com dispositivos e mecanismos econômicos que alteraram as regras do jogo nos diferentes capitalismos nacionais, entre as classes sociais e em cada país. Encontravam-se dentre essas medidas a onda de privatizações das empresas públicas e o movimento geral de desregulamentação da economia. A ideia que orientava esse movimento, segundo os autores, era a de que administração dos atores privados é sempre mais eficaz do que a regulação pública.

Lima (2005) afirma que os projetos e programas do governo de Fernando Collor, o Projeto Brasil Novo, o Projeto de Reconstrução Nacional e o Plano Collor I e II, foram fundamentados no ideário do Consenso de Washington. Nesse sentido, contemplavam um programa ortodoxo de estabilização monetária, com pacotes de reformas estruturais ou institucionais, cujo foco era ajustar as economias e as sociedades do continente à nova realidade mundial, que era criada pela hegemonia neoliberal, pelo avanço da desregulamentação financeira e pelo poder do império norte-americano.

Além disso, a autora ressalta que havia uma afinidade política nas ações desenvolvidas pela equipe de governo de Collor de Mello com os organismos internacionais do capital, especialmente com o império norte-americano. No conjunto das ações desenvolvidas, as medidas foram desde a liberalização do comércio até a política de privatização do Programa Nacional de Desestatização, a Lei nº 8.031/90, com proposta de privatização de todo setor siderúrgico do país. Ainda executou um conjunto de medidas que visavam a conter a hiperinflação baseada na circulação da moeda e do consumo. Para isso, realizou o confisco das cadernetas de poupança e das contas correntes, o que levou ao empobrecimento considerável da população.

Novos dispositivos disciplinares nessa nova ordem neoliberal ganharam forma, como foi o caso do Consenso de Washington, que se estabeleceu exatamente por meio de recomendações vindas da comunidade financeira internacional para os países que deveriam adotar essas recomendações para que pudessem conseguir seus empréstimos e auxílios.

> De maneira mais geral, as políticas seguidas pelos governos tanto no norte como no sul consistiram em buscar no aumento de suas parcelas de mercado em nível mundial a solução para os seus problemas internos. Essa corrida à exportação, à conquista de mercados estrangeiros e à captação de poupança criou um contexto de concorrência exacerbada que levou a uma "reforma" permanente dos sistemas institucionais e sociais, apresentada à população como uma necessidade vital. As políticas econômicas e sociais integraram essa adaptação à globalização como dimensão principal, tentando aumentar a capacidade de reação das empresas, diminuir a pressão fiscal sobre os rendimentos do capital e os grupos mais favorecidos, disciplinar a mão de obra, baixar o custo do trabalho e aumentar a produtividade. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 198).

O Consenso de Washington representou um conjunto de ofensivas do capital ao trabalho, o qual, segundo Lima (2005, p. 86), incluía três eixos políticos centrais, sendo: "(a) a defesa da liberdade como um dos fundamentos básicos do pensamento liberal; (b) a concepção do mercado como um complexo sistema de realizações individuais, como instancia de ordenação da vida social, e (c) a crítica à excessiva intervenção do Estado nas atividades econômicas".

Dentro desses eixos, destacam-se o reforço de um individualismo exacerbado e o estímulo a ações coletivas com base no associativismo, que tem como objetivo final a diluição da luta de classes como eixo definidor das relações sociais. Esses dois fundamentos estão estruturados na concepção liberal de democracia, forma de organização política que corresponde ao projeto burguês de sociabilidade. Esse processo altera o social e o político, que têm seus sentidos reconfigurados e voltados para as determinações de mercado, isto é, o capital como gestor da vida social, o que caracteriza uma total despolitização das relações sociais.

Soma-se ao individualismo e à identificação do mercado como ordenador das relações sociais a crítica excessiva sobre a intervenção do Estado na economia, fundamentada, no plano econômico, pelos argumentos de que a intervenção estatal desestimula a livre-iniciativa e a livre-concorrência e gera uma crise fiscal incontrolável, e, no plano político, gera privilégios para alguns com investimentos em direitos sociais e trabalhistas. Ainda, causa dependência para muitos, especialmente na área de assistência social e previdência. Esse discurso de uma suposta crise fiscal atribuída ao Estado, na verdade, é uma estratégia para, na essência, reconfigurar o Estado a fim de viabilizar a recuperação das taxas de lucro do capital.

Para Dardot e Laval (2016), o Estado assumiria um destaque como elemento-chave no fomento da concorrência exacerbada. Ademais, como afirmou Lima (2005), o destaque estaria no fato de que, no capitalismo dos monopólios, o Estado é fundamental para garantir a reprodução ampliada do capital. Isso porque, conforme afirmou Lenin (2011), a livre concorrência convive com a existência dos monopólios. Esse Estado passa por uma reconfiguração, ou seja, manterá políticas favoráveis ao capital, incluindo uma rigorosa política

de disciplina fiscal, políticas focalizadas de alivio à pobreza, a implementação de uma política de segurança pública, a liberalização do comércio, além de uma desregulamentação e configuração de um novo arcabouço político e jurídico que viabilize, inicialmente, "a privatização dos setores mais diretamente ligados à esfera produtiva, tanto das empresas estatais, como dos serviços não-exclusivos do Estado, e a reconfiguração das bases da democracia liberal através do enfrentamento com os sindicatos combativos e classistas e os partidos que tenham a ruptura com a ordem do capital em seu horizonte político" (LIMA, 2005, p. 87-88).

É a partir deste arcabouço político mais amplo que o neoliberalismo vai se manifestar de forma diferenciada em cada país ou região, e, no caso da periferia do capitalismo, como é o caso do Brasil, a adesão política ao novo mito neoliberal da modernidade levou a um intenso processo de conversão neocolonial.

> Esse padrão de desenvolvimento neocolonial indica um movimento de rupturas e de atualizações em relação ao padrão colonial. Ele é diverso do padrão colonial, pois está inserido na modernização da produção através do trabalho livre; de um intenso fluxo econômico; da aceleração do crescimento urbano e na disseminação do mercado capitalista moderno. Contudo, a configuração atual do capitalismo aprofunda o padrão dependente de inserção da região e, especificamente, do país na economia mundial, na medida em que as características centrais da mundialização financeira, especialmente seu tripé – livre comercio, privatização, desregulamentação financeira e do mercado de trabalho – ampliam a desindustrialização, desnacionalização e concentração de renda. Esta conversão neocolonial faz com que os países periféricos, como o Brasil, mantenham seu papel histórico de fornecedores de matérias-primas e compradores de produtos manufaturados. (LIMA, 2005, p. 89-90).

Sob esses aspectos, a autora ressalta que, nos anos do neoliberalismo, o processo de neocolonização acontece sob as novas bases da desindustrialização e da desnacionalização. A desindustrialização é realizada tanto pela redução da produção industrial na produção total, como também na redução de produção de setores específicos que utilizam conhecimentos tecnológicos, e a desnacionalização é constituída pela fusão e aquisição de indústrias brasileiras com as estadunidenses e europeias, através da privatização de setores estratégicos do país. Essas políticas neoliberais têm garantido, por um lado, a lucratividade das frações burguesas brasileiras aliadas da burguesia internacional e, por outro, têm gerado concentração de uma renda que amplia as desigualdades e o desemprego.

Foi nessa perspectiva que, no Brasil dos anos 1990, o neoliberalismo se expandiu, e, segundo Dardot e Laval (2016), o Estado apareceu como um elo entre o capital financeiro e a gestão empresarial. Foi ele quem deu legalidade às normas da governança empresarial, atuando como um agente que atraía investimentos estrangeiros e criava condições fiscais e sociais para maior valorização do capital. No caso brasileiro, representou uma outra investida do capital

sobre não apenas a organização da classe trabalhadora que viera nas décadas anteriores com forte organização social e política, como também pela implantação de medidas, de normas, dentro da lógica normativa que é o neoliberalismo.

Nesse contexto, a adesão às exigências do Consenso de Washington representou, conforme já dito anteriormente, medidas bem específicas no caso do Brasil, que foram adotadas para legitimar a tão propalada necessidade de superação da crise fiscal do Estado. Essas medidas envolviam privatizações das empresas estatais, redução do tamanho e do papel do Estado no que concerne ao seu papel social, dentro da lógica da ordem social, o processo de desregulamentação dos mercados e reformas de disciplinamento fiscal com a eliminação do déficit público.

Os autores caracterizam o Consenso de Washington como o movimento em que se encontraram grupos que formavam a rede de poder político, financeiro e intelectual, e que tinham o propósito de reestruturar o capitalismo neoliberal, avaliando o processo que estava em curso naquele momento e traçando novas diretrizes. As medidas e orientações incluíam liberalização microeconômica, uma certa prudência macroeconômica e orientação externa. Mas é importante compreender que a grande novidade não estava exatamente no conteúdo das medidas, considerando-se que o ideário neoliberal em sua aplicabilidade já existente mantinha essa linha de intervenção, e sim no que ficou acordado sobre o pacote e sua execução contundente. Nesse processo da execução e de acordos, o que se destacava era o avanço dessas medidas sobre os direitos sociais e trabalhistas, numa certa intolerância de Washington com o nacionalismo econômico.

O Banco Mundial (BM), um dos atores principais do processo de liberalização econômica, em documento produzido por ele em 1999, chamado *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM)*, logo na explicação da introdução do documento, faz uma menção clara da aliança entre o Estado e a economia, no sentido da condução dessa orientação, como forma de adoção pelos países para se manterem nos rumos do crescimento econômico e superação da crise.

> Este relatório é o décimo quarto de uma série anual que avalia as principais questões de desenvolvimento. Este relatório sintetiza e interpreta as lições de mais de quarenta anos de experiência em desenvolvimento. Juntamente com o relatório do ano passado sobre a pobreza e o relatório do ano que vem sobre o meio ambiente, procura fornecer uma visão abrangente da agenda de desenvolvimento. A década de 1990 começou com mudanças dramáticas, pois muitos países da Europa Oriental e de outros lugares iniciaram reformas ambiciosas de seus sistemas econômicos e políticos. No contexto dessas transições, este relatório relaciona os debates históricos que aconselharam os formuladores de políticas em suas decisões passadas, as lições da experiência, e o pensamento em evolução sobre a melhor forma de proceder. Uma das lições mais valiosas diz respeito à interação entre o Estado e o mercado na promoção do

> desenvolvimento. Ele descreve uma abordagem favorável ao mercado em que os governos permitem que os mercados funcionem bem e em que os governos concentram suas intervenções em áreas em que os mercados se mostram inadequados. O relatório analisa quatro aspectos principais da relação entre governos e mercados: (a) investir nas pessoas; (b) o clima para o florescimento das empresas; (c) a integração dos países com a economia global; e (d) uma base macroeconômica estável para o progresso sustentado. O relatório sublinha que, sobretudo, o futuro dos países subdesenvolvidos está em suas próprias mãos. As políticas e instituições domésticas são a chave para o desenvolvimento bem-sucedido. (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 18).

Em relação a esses quatro eixos, o relatório destaca a importância da relação entre Estado e economia e aponta que maior êxito teriam as ações de promoção de desenvolvimento quanto mais houvesse uma complementação entre ambos, o que levaria a uma maior promoção do desenvolvimento humano e combate à pobreza. Aponta também que a intervenção do Estado deveria ser em áreas em que os mercados se mostravam inadequados, ou seja, políticas voltadas para a população, a fim de garantir o êxito das empresas em contexto que lhes fossem favoráveis, favorecessem a concorrência, a infraestrutura e instituições. Mas não apenas isso: buscavam a garantia de que para ter crescimento econômico os países deveriam estar ligados à economia global e abertura comercial, para setores de bens, serviços, mão de obra, dentre outros, e, por fim, a estabilidade do setor privado, que precisava ter sua confiança restaurada num momento de instabilidade econômica.

Havia, então, um estímulo à interdependência dos países pela abertura das fronteiras e o favorecimento da economia global pela adesão dos países subdesenvolvidos pelas medidas sugeridas no relatório, mesmo que ele fizesse uma ressalva de que os países eram autônomos para tomarem as medidas internas para seu desenvolvimento.

O que se pode observar a partir das análise de Dardot e Laval (2016) é que a aproximação sempre crescente entre as organizações empresariais brasileiras e estrangeiras com o núcleo central do Estado, assim como com as agências internacionais, FMI e Banco Mundial (BM), este último que chegou a ter escritório no governo brasileiro com a finalidade de implementar as medidas e normas do ideário neoliberal, levou à intensa atuação da burguesia e do Estado no sentido de atacar os direitos constitucionais.

Em palavras gerais, Carinhato (2008) explica que, através do FMI e do Banco Mundial, o Consenso de Washington organizou um plano único de ajustamento das periferias. Esse plano tinha como receituário o combate à inflação pela dolarização da economia e valorização das moedas nacionais, e com ênfase na necessidade de ajuste fiscal. Além disso, a Reforma do Estado foi outro elemento aliado nesse processo, com medidas de privatizações, reforma administrativa e desregulamentação dos mercados, o que poderia levar o país ao crescimento econômico.

Tendo-se o reordenamento do papel do Estado enquanto um eixo norteador das políticas do BM para a periferia do capitalismo, o que se observou, por exemplo, durante todos os anos 1990 e início do século XXI foi um movimento de intenso processo de privatização dos serviços públicos, incluindo aí o setor educacional, que, conforme já vimos com Fernandes (1975) havia passado por um processo de "reforma consentida" nos anos 1968 que aprofundou o processo de arranco econômico e cultural, sob o capitalismo dependente, e agora novamente sob a égide neoliberal passaria, conforme apontou Lima (2011) por medidas de ajuste de seu papel como estratégia de "alívio a pobreza", articulado à ampliação do setor privado neste nível de ensino. É possível aqui, concluir que a inserção do Brasil no capitalismo imperialista, num padrão de capitalismo dependente e a forma sui generis de revolução burguesa no Brasil (Fernandes, 2006), levou a realização de reformas na política de educação, especialmente a educação superior, que não foram universais e de cariz republicano, segundo (Leher, 2018).

Assim, evidenciaram-se reformas nas quais a burguesia brasileira, por meio do Estado, imprimiu uma série de medidas que aprofundaram o processo de heteronomia na educação superior brasileira, aliando-a aos ditames dos países internacionais, que necessitavam expandir suas fronteiras de exploração e expropriação, utilizariam da educação como mecanismo para aprofundar seus domínios políticos, econômicos e culturais sobre os países periféricos. O processo de privatização da educação pública vai se dar nesse contexto, como forma de permitir que os países estrangeiros pudessem formar mão-de-obra para o mercado de trabalho, como também participar da gestão da educação superior no Brasil, aprofundando o processo de heteronomia cultural.

É sobre essas medidas implementadas pelos países centrais, por meio de organismos internacionais, como o Banco Mundial, no sentido de redefinir o papel do Estado, levando a um aprofundamento da heteronomia na educação superior pública brasileira que vamos nos ater no item seguinte.

1.1.1 A Reforma do Estado e o aprofundamento da heteronomia na educação pública superior brasileira

O conjunto de medidas implementadas pelos organismos internacionais nos países da periferia do capitalismo, dentre eles o Banco Mundial, visava, dentre outras coisas, a redefinir o papel do Estado, conforme apontado no item anterior. Para tanto, foram realizadas reformas, como foi o caso da reforma do Estado brasileiro, empreendida no contexto das medidas

neoliberais, que impactou diretamente na educação superior brasileira, especialmente na universidade pública, por meio da reforma da educação superior, mas não apenas impactaram na educação, como também na saúde e outras políticas sociais brasileiras. Tratando sobre a Reforma do Estado, bem como sobre outras políticas sociais como a saúde, Carinhato (2008) afirma que ela dominou a agenda política internacional a partir de 1980 e a reformulação do aparelho estatal se tornou praticamente uma questão universal, como uma resposta à crise que paralisou os países nas últimas décadas do século XX. As reformas eram justificadas pelo esgotamento fiscal do antigo desenvolvimento econômico-social montado no pós-guerra, que se mostrava cada vez mais patente.

No âmbito do Estado, Carinhato (2008) argumenta que o esgotamento do modelo de intervenção Keynesiano foi parte da explicação dada para a necessidade da mudança, e assim aponta:

> Após ter seu momento áureo no pós-guerra, a crise do modelo está enraizada na crise estrutural da economia, potencializada pelos dois choques do petróleo que ocorreram no decurso dos anos 70. Utilizando políticas recessivas, como forma de combate à crise, viram suas receitas diminuírem e suas despesas continuarem altas, ou até mesmo aumentando, fato este que os levaram ao endividamento e consequentemente, à impossibilidade de desenvolver políticas e orientações econômicas com a autonomia de outrora. (CARINHADO, 2008, p. 40).

Foi sob esse paradigma que Bresser Pereira justificou a reforma do Estado no Brasil, conforme aponta Behring (2003), sob a alegação de que haveria uma crise fiscal, e a explica da seguinte forma:

> O Brasil e a América Latina foram atingidos por uma dura crise fiscal nos anos 1980, acirrada pela crise da dívida externa e pelas práticas de populismo econômico. Esse contexto vai exigir, de forma imperiosa, a disciplina fiscal, a privatização e a liberalização comercial. Bresser nota também o caráter cíclico e mutável da intervenção do Estado, ou seja, após o Estado Mínimo, o Estado social-burocrático e o revival neoliberal, caminhar-se-ia para uma experiência social-liberal, pragmática e social-democrática. (BEHRING, 2003, p. 174).

Sobre tal questão, Carinhato (2008, p. 41) afirma que o neoliberalismo era parte de um processo de busca por um modelo econômico mais abrangente, estimulado pelo Consenso de Washington: “a Reforma do Estado Brasileiro seria, segundo seus defensores, uma alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa do crescimento”. Ele destaca que no cerne do debate estava a alegação de que o Estado era muito intervencionista e por isso precisava diminuir sua abrangência, e ainda pela distinção entre as funções exclusivas e não exclusivas do Estado. A racionalização de recursos fiscais foi a primeira alternativa, por meio de abertura de mercados e privatizações principalmente, o que foi feito pelo Governo Federal. Num segundo momento, outros objetivos adicionais foram incluídos, como a eficiência dos serviços

públicos, com proposições como abolir a estabilidade dos servidores, abolir gastos, principalmente com os inativos, avaliar o desempenho e diminuir a cultura burocrática.

Para Behring (2003), ao analisar o processo da "reforma"[32], ela deveria seguir alguns caminhos, os quais a autora destaca:

> Ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações -, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da Previdência Social, inovação nos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado; aumentando sua eficiência. Ao Plano Diretor e ao MARE cabe elaborar propostas visando aumentar a governance do Estado Brasileiro. (BEHRING, 2003, p. 178).

O que se observa, na verdade, segundo as análises da autora, é uma intensificação da relação público/privado, em que vetores importantes fizeram parte do núcleo dos argumentos dessa relação, que seriam: a "reforma" passaria a transferir para o setor privado atividades públicas que poderiam ser controladas pelo mercado, como as empresas estatais, e ainda a descentralização para o setor "público não estatal" de serviços que não envolvessem o poder de Estado, mas que deveriam ser mantidos por ele, como saúde, educação, cultura e pesquisa científica.

Nesse âmbito, a autora cita medidas que expressavam esses movimentos elencados acima: a generalização da captação de recursos dos fundos públicos pelo setor privado a partir de inúmeras modalidades de funcionamento dessa conexão público/privado, como nas universidades e nas fundações, por exemplo; a generalização de bolsas para trabalhadores e outras características; e a "Reforma do Estado" para reafirmar esse processo em razão da sua obediência ao Consenso de Washington, apontado por muitos autores. Isso seria a sistematização do chamado neoliberalismo sob o ângulo da obediência ao capital a ser aplicado nos países periféricos.

No âmbito da reforma do Estado, distinguiram-se quatro setores no Estado: o núcleo estratégico, aquele que formula, legisla e controla a execução de políticas públicas; o setor de atividades exclusivas, que se constitui de serviços que são prestados só pelo Estado; o setor de serviços não exclusivos, no qual o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas; e o setor de bens e serviços para o mercado. No âmbito dos

[32] Behring (2003, p.128) ao tratar acerca da chamada "Reforma do Estado" esclarece que "mesmo que o termo reforma seja apropriado pelo projeto em curso no país ao se auto-referir, partirei da perspectiva de que se está diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e direção sócio-política." Assim, a autora afirma que o neoliberalismo em nível mundial é uma reação burguesa conservadora e monetarista, cuja natureza é regressiva e entro da qual se situa a contrarreforma do Estado.

serviços não exclusivos, criaram-se as organizações sociais, públicas não estatais, que são entidades de direito privado sem fins lucrativos que celebram contratos de gestão com o poder executivo e lhes assegura dotação orçamentária.

O idealizador das mudanças propostas pela Reforma do Estado, Bresser Pereira afirmou que, para que elas ocorressem, era necessário que se envolvesse algumas dimensões:

> Uma dimensão institucional-legal, através da qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições; uma dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e uma dimensão gestão. Na dimensão institucional-legal, será preciso modificar a Constituição, as leis e regulamentos. Em um país cujo direito tem origem romana e napoleônica, qualquer reforma do Estado implica em uma ampla modificação do sistema legal. A dimensão cultural da reforma significa, de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo, e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial. Tenho dito que a cultura patrimonialista já não existe no Brasil, porque só existe como prática, não como valor. Esta afirmação, entretanto, é imprecisa, já que as práticas fazem também parte da cultura. O patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo, continua a existir no país, embora sempre condenado. Para completar a erradicação desse tipo de cultura pré-capitalista não basta condená-la, será preciso também puni-la. (PEREIRA, 1996, p. 31).

Analisando tais mudanças apontadas pela “Reforma”, Behring (2003) afirma que, efetivamente, o que se observa é que, para se concretizar essa mudança na gestão dos serviços públicos não estatais, haveria que existir uma série de medidas que iriam ao encontro de destruir direitos dos trabalhadores, não somente por meio de mecanismos legais que desconstroem progressivamente os direitos sociais conquistados a partir de 1988, como também pelo aspecto cultural de produção de um discurso ideológico segundo o qual o Estado é ineficiente. Esse discurso seria cada vez mais apregoado com a finalidade de propor, como solução, a eficiência do setor privado.

Ainda em uma análise crítica sobre esse processo que, para a autora se tratou de uma contrarreforma do Estado, a autora aponta algumas incongruências, como o fato de que o argumento principal defendia que a crise contemporânea seria uma crise localizada no Estado. Behring (2003) entende que essa explicação é unilateral e não mostra o aspecto central de que as mudanças ocorridas nesse período passaram por uma resposta do capital ao ciclo depressivo aberto no início dos anos 1970, o que pressionou por mudanças no trabalho, na produção, na circulação e na regulação e incluiu uma necessidade de refuncionalização do Estado para sua efetivação.

O que houve foi uma opção política e econômica por parte dos governos em aderir a essas medidas e se inserirem de forma passiva nas mudanças trazidas pela dinâmica internacional. Nesse ponto, a autora reforça as análises de Fernandes (2006) de que houve uma

adesão por parte da burguesia brasileira às mudanças propostas pelo capital internacional, como uma forma de parceria, na qual essa burguesia se beneficiou também dessas mudanças e aprofundou o processo de heteronomia. Naquele momento, o processo se intensificava por meio de uma escolha que implicou em destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do país. Enfaticamente, a autora afirma que o centro da "Reforma" é, na verdade, o ajuste fiscal e que, apesar de essa reforma indicar uma suposta preocupação com a proteção social, ela parece mesmo com um ornamento para torná-la mais aceitável.

Segundo Dourado (2002), estava por trás dessa "Reforma do Estado" o discurso ideológico de modernização e racionalização do Estado e, com isso, objetivava-se superar as mazelas do mundo contemporâneo (desemprego, hiperinflação, redução do crescimento econômico) e a adaptação às novas demandas pelo processo de globalização em curso. Com a reforma e o enxugamento do Estado, boa parte dos bens e serviços passaria a ser entregue para a iniciativa privada e operaram-se mudanças na administração e gestão pública do Estado pela implantação da lógica gerencial. Essa lógica gerencial seria a implantação de uma maior efetividade, podendo ser comparada à lógica empresarial.

Observa-se aí um elemento defendido para a "Reforma do Estado", que é a implantação da lógica empresarial de eficiência em setores da administração pública ligados a serviços prestados a milhões de cidadãos, e que afetaria diretamente o núcleo dos servidores públicos do Estado. Como parte das medidas neoliberais, a "Reforma do Estado" processou, então, segundo Dourado (2002), mudanças profundas na gestão do Estado, que foram acompanhadas por conceitos e normas da administração pública, que é a expressão da corrente gerencial no Brasil. Basicamente, essa área estava pautada no gerencialismo e visava a utilizar valores e práticas da administração de empresas como modelo para o setor público. Dentro desse debate, Behring (2003, p. 179) assevera que se tratava de introduzir, por meio da perspectiva gerencial, a eficiência e a qualidade como cultura na administração pública, o que implica trazer para essa esfera elementos da gestão empresarial, que gerava uma competição administrativa dentro do Estado e perpassava a "definição precisa dos objetivos a serem atingidos pelas instituições, autonomia na gestão de recursos materiais, financeiros e humanos; controle e cobrança a posteriori dos resultados". Esse movimento apontava para a flexibilização e a descentralização das decisões, sob o discurso de aumentar a eficiência do Estado. Para isso, acabou-se por inserir o mecanismo da competitividade em setores considerados como não exclusivos do Estado, como é o caso da educação e da saúde, por exemplo. Na área da educação, a autora afirma que

a agenda dos organismos internacionais para a educação sugeria ou até impunha certas políticas de avaliação, financiamento, formação de professores, currículos, padrões e testes.

Sobre esse aspecto, o Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo MARE e aprovado em 1995 pela Câmara da Reforma do Estado, um órgão interministerial criado para esse fim e que orientou a Emenda Constitucional nº 19, de 19 de junho de 1998, que trata da reforma da administração pública, trouxe em seu conteúdo como proposta romper com a desconfiança de que nas instituições públicas se administra em causa própria e, para tal, tentar introduzir a flexibilização na gestão. Sugere ainda elementos como a promoção por mérito e a profissionalização do servidor, aliada à demissão por insuficiência de desempenho.

Nesse contexto, Leher e Barreto (2008), ao analisarem a situação da educação, afirmam que o capital, pela necessidade de superar a crise que se abateu sobre o sistema e na tentativa de reorganizar suas bases de aquisição de superlucros, avançou estrategicamente sobre áreas pouco exploradas por ele até aquele momento, como é o caso do setor de serviços[33], no qual se localizam as políticas públicas como a educação, a saúde, dentre outras. A estratégia através da qual o capitalismo avançou sobre tais áreas foi a proposta de debates internacionais, organizados e direcionados pelos grandes organismos internacionais ligados ao capital, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, articulados ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), criaram conferências e debates educacionais em todo o mundo. O propósito desse movimento realizado pelas organizações foi o de pautar um novo modelo de educação para que os países da América Latina e Caribe começassem a adotá-lo. Esse novo modelo era, na verdade, uma estratégia de adequar a educação dos países subdesenvolvidos como o caso do Brasil, às novas exigências do mercado mundial, ligadas ao processo de reestruturação que ocorria naquele período.

Para os autores, a forma como esses organismos internacionais agiram para espraiar suas diretrizes para a educação para os países subdesenvolvidos envolvia o controle orçamentário e o controle financeiro, através de empréstimos condicionados à adoção de medidas neoliberais, entre elas, as políticas educacionais debatidas e disseminadas por eles, que consistiam em medidas mercadológicas de apoio ao capital. Assim, gradativamente, países como o Brasil adotaram essas políticas educacionais, que se estruturavam pela lógica produtivista, mercantilista, de potencialização da visão técnica ou tecnocrata da educação, e que vieram a

[33] Para um aprofundamento do debate do setor de serviços, consultar: OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**: transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo, Brasiliense, 1989. 322 p. ISBN 85-1109-048-7.

forçar mudanças importantes no sistema educacional brasileiro, como mudanças no currículo, mudanças de gestão, no sistema de avaliação tanto para alunos quanto professores, além de mudanças no processo de profissionalização de docentes, do ensino básico às universidades. É nesse momento que se veem surgir processos de avaliação de desempenho de profissionais e, no caso dos estudantes, as avaliações de aprendizado em nível nacional e os exames de nível nacional e estadual, que servem, ainda hoje, de parâmetro para construir um *ranking* nacional que leva a mudanças na gestão, orçamento, currículo, dentre outros.

> A agenda do ajuste estrutural do BM foi implementada a partir das condicionalidades que esse organismo pôde impor no contexto da Crise da Dívida de 1982. Na condição de avalista dos países que estiveram no epicentro da crise (Argentina, Brasil, México), o BM exigiu "corajosas reformas de ajuste estrutural", como contrapartida ao aval e aos empréstimos. No caso brasileiro, um dos fatores decisivos para explicar a proeminência do capital rentista no bloco de poder foi a renegociação da dívida empreendida no escopo do Plano Brady, concluído em 1994, que converteu os títulos da dívida, quando eram nominais, em títulos ao portador. Desde então, o valor do título no mercado, balizado pelo "risco-país", dependeria da avaliação das políticas econômicas, pelas financeiras e pelos fluxos e influxos do capital. Na prática, os governos tornaram-se reféns do capital rentista que paulatinamente pôde ampliar sua participação nos excedentes econômicos do país. (LEHER; BARRETO, 2008, p. 430).

Nesse sentido, Tolentino (2008) afirma que o cerne das políticas adotadas, então, pelos governos de Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994) estava exatamente nas medidas voltadas, na perspectiva neoliberal, para a Reforma do Estado, entendendo que esse Estado precisava investir em setores modernos da economia, além de diminuir o quadro de pessoal do âmbito do Estado e se retirar da interferência direta na economia. Em um primeiro momento da contrarrevolução neoliberal, apareceram as privatizações dos serviços públicos, principalmente aqueles ligados à esfera produtiva, como uma das estratégias cuja aparência seria de estratégia política econômica de enfrentamento da crise do Estado. Isso viabilizaria, na verdade, a entrada de verbas para financiamento de políticas públicas. Foi nesse contexto que a proposta do governo de Fernando Collor para a reforma da política de educação superior se inseriu.

> A privatização da educação não é um elemento político exclusivo do projeto neoliberal de sociabilidade, constitui-se em uma marca histórica da inserção capitalista dependente do Brasil na economia-mundo, seja através da privatização interna das universidades públicas ou do estímulo à abertura de cursos privados. No entanto, nos anos de contrarrevolução neoliberal, essa privatização ganha novos contornos. O dramático corte no financiamento das políticas públicas, entre elas a política educacional e, especialmente a educação superior, objetiva ampliar ainda mais esta privatização. (LIMA, 2005, p. 323).

A autora afirma que esse processo se aprofundou nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998 e 1999-2002), uma vez que a estratégia se voltava para a ênfase no

discurso do equilíbrio orçamentário e do ajuste fiscal, que norteariam as políticas implementadas nessa segunda fase das políticas neoliberais, e a reconstrução do Estado passaria pelas noções de desestatização e publicização. O processo de desestatização não focava na privatização das atividades, mas sim no intuito de torná-las cada vez mais públicas por meio do incentivo ao capital social. Ou seja, pensava na participação da sociedade civil, considerada instância de ajuda mútua e destituída dos antagonismos de luta de classe, no financiamento e na execução de políticas sociais. Já a publicização se constituiu no processo no qual ocorre uma transferência pelo próprio Estado de serviços públicos para organizações públicas que não pertençam ao Estado, denominadas "organizações sociais". Ou seja, é o processo pelo qual se transfere para as organizações sociais que transitam entre as esferas pública estatal e privada, conformando, assim, uma outra dimensão da sociabilidade capitalista, a dimensão pública não-estatal.

Articuladas com as diretrizes formuladas pelos organismos internacionais do capital, essa reforma da educação superior foi materializada no Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal, e Reforma do Estado (MARE) em 1995 pautou-se nos pilares que resumidamente incluem:

> O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. (BRASIL, 1995, p. 18).

Assim, é possível notar um redirecionamento do papel do Estado, que passa a fortalecer a figura do Estado regulador do século XXI, ao contrário daquele Estado executor ou prestador direto de serviços do século XX. O Estado, na visão dos formuladores da Reforma Gerencial, deveria atuar naquelas atividades que não puderem ser controladas pelo mercado e administradas pela iniciativa privada, o que está em perfeita consonância com os documentos publicados pelo Consenso de Washington, especialmente o *Relatório sobre o desenvolvimento Mundial* de 1991, que tem como uma de suas diretrizes exatamente a atuação do Estado em articulação com o mercado naquelas áreas em que o mercado não puder intervir. Então, a partir dessa premissa, no âmbito dos serviços como educação e saúde, o Estado atua no papel de regulador, provedor ou promotor, porém, embora mantenha o papel de subsidiá-los, buscará ao mesmo tempo o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995, p. 18).

A “reconstrução” do Estado, então, se caracteriza num Estado social-liberal, em que a educação é considerada um serviço não exclusivo do Estado. Ou seja, conforme Chauí (2003), o Estado pode prover tais serviços, mas não os executa diretamente e nem executa uma política reguladora desta prestação. Nesse sentido, áreas como educação, saúde e cultura são “organizações sociais” prestadoras de serviços que realizam “contratos de gestão com o Estado”. A educação inserida no setor de serviços passa a ser definida pelo mercado, ampliando o espaço privado no campo dos direitos conquistados.

Assim, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), após identificar a educação como um serviço público não estatal, o papel da educação superior se voltou para a inserção do indivíduo no mercado de trabalho e a garantia do desenvolvimento econômico do país. A reformulação da educação escolar se voltaria para conduzir o Brasil para uma maior competitividade na economia-mundo. O governo FHC, na condução deste processo, já apresentava em seu programa de governo, desde o período de 1995 a 1998, a necessidade de haver uma “revolução administrativa”, na qual seria necessário dar efetiva autonomia às universidades, mas a que condicionasse o conjunto de verbas recebido a uma avaliação de desempenho e ao número de alunos que efetivamente se formam (CARDOSO, 2008).

O novo sistema educacional implementado por FHC aprofundou uma visão ampla de educação superior, entendida dentro de um conjunto complexo de instituições públicas e privadas e que se assenta em três pontos principais: flexibilização, competitividade e avaliação. Além disso, foi conduzido por cinco princípios gerais: expansão, diversificação, avaliação, supervisão, qualificação e modernização. O princípio da diversificação das instituições e dos cursos de ensino superior foi colocado como forma de democratização do acesso.

> A nova configuração da educação superior será composta por universidades, centros universitários, faculdades isoladas e também por cursos sequenciais, ensino a distância e a criação de universidades virtuais. Os cursos sequenciais são considerados uma nova modalidade de curso superior que deve ser firmar como alternativa viável de acesso ao ensino pós-médio. Com duração de dois anos esses cursos dividem-se conforme duas finalidades: podem ser de formação específica ou de complementação de estudos. O uso das NTIC´s através da educação superior à distância e a criação das Universidades virtuais, especialmente para formação e capacitação de professores, serão consideradas duas importantes estratégias de ampliação do acesso à educação superior. (LIMA, 2005, p. 337).

A autora destaca que, à questão da diversificação, soma-se a estratégia voltada para a política de avaliação dos cursos superiores por intermédio do Exame Nacional de Cursos, o Provão. O outro princípio era a Supervisão do Sistema Nacional de Ensino Superior, a qual objetivava a garantia de adequação da formação às novas demandas do mercado. Nessa linha, a política do governo para a ciência e tecnológica (C&T) estava articulada ao discurso de que

era importante capacitar o país para a competição no mercado mundial e, para tanto, estimulou a política de privatização[34] da C&T.

A política na área de C&T estimulou a privatização da educação, da ciência e tecnologia dentro das universidades públicas e, ao mesmo tempo, incentivar o seu empresariamento. Isso aconteceu porque a Lei de Inovação Tecnológica permite a participação de professores e pesquisadores das universidades públicas em projetos do setor privado e o uso, pelas empresas privadas, dos equipamentos e laboratórios das universidades públicas. Os dois eixos da política de C&T no governo Cardoso foram:

> A inovação tecnológica, concebida como a capacidade de absorção/adaptação de tecnologias e, não necessariamente, sua produção, em sua lógica absolutamente adequada as políticas de abertura comercial e estímulo à entrada de capital internacional e, simultaneamente, o financiamento público estará direcionado para o setor privado de P&D, enquanto o financiamento privado garantirá a realização de pesquisas nas universidades públicas. (LIMA, 2005, p. 340).

Houve também a comercialização de novos cursos de pós-graduação, tentativas de aligeiramento dos cursos de graduação, currículos referenciados nas necessidades empresariais, métodos de avaliação importados do setor produtivo e remuneração por produtividade. Essas são mudanças que, para Chauí (2001), podem converter definitivamente as instituições sociais em organizações sociais.

Leher (2018) faz um destaque para essas e evidencia a importância de compreender que nos países de economia débil, como o caso do Brasil, não se pode analisar a incorporação de ciência e tecnologia como nos países centrais, cujo capitalismo acadêmico é absorvido por uma robusta base produtiva e constituída por complexas cadeias produtivas e importantes departamentos de pesquisa e desenvolvimento. Ademais, aqui a incorporação da força de trabalho de elevada qualificação é débil, e principalmente não se deve confundir a pesquisa tecnológica com o controle empresarial da produção do conhecimento. O problema desta questão reside no fato de que:

> A universidade pode direcionar sua infraestrutura de pesquisa e o esforço de seus pesquisadores para objetivos que desvirtuam a sua função social e, ao mesmo tempo, não contribui para responder ao desafio de elevar a complexidade das cadeias produtivas, embora possa resultar em benefícios individuais para os pesquisadores na forma de bolsas, consultorias, etc. O novo marco legal não enfrenta os determinantes que levam as empresas locais a não investirem em capacidade própria de inovação, a

[34] Três importantes ações do governo Cardoso estimularam a privatização nessa área: a promulgação da Lei nº 9.257/96 que cria o Conselho Nacional para Ciência e Tecnologia, cujo objetivo é coordenar a política de C&T, através do co-financiamento de P&D com o setor privado; a criação dos Fundos de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, em 1999, e a Lei de Inovação Tecnológica (PL 7282/2002) encaminhada ao Congresso em 2002.

> exemplo do baixo retorno de medidas como a Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005), escassamente demandada. (LEHER, 2018, p. 161).

Nesse sentido, ocorre uma subordinação aos interesses particulares de corporações, que no país não são intensivas em ciência e tecnologia, mas vão se utilizar das universidades para resolver questões de adaptação de tecnologias, certificações, testes e, mesmo, de realização de etapas de grandes projetos de pesquisa que demandam uso significativo da força de trabalho.

Ainda no que se refere a atribuir à universidade de funções que não lhe competem, uma outra dimensão importante remete às transformações no fazer universitário, processo no qual a subordinação da universidade aos interesses particularistas levou à reconfiguração do *ethos* acadêmico. Assim, o conceito forjado de universidade como "espaço público de produção e socialização do conhecimento comprometidos com os problemas dos povos" cede lugar, a outra função social, na qual a universidade por meio do processo de mercantilização se vê compelida a deixar de ser espaço de produção de conhecimento novo, interditando, inclusive, o diálogo de baixo para cima proveniente das lutas e reivindicações dos povos (LEHER, 2018, p. 164).

Todo esse movimento na educação superior, inclusive nas universidades públicas, foi operado por meio do que Sguissardi (2000) apontou como um processo derivado tanto da alteração nas legislações e nos mecanismos legais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), decretos, portarias ministeriais, propostas de emendas constitucionais sobre a autonomia, contratos de gestão, projetos de desenvolvimento institucional, etc., quanto do financiamento público (montantes e percentuais sobre o PIB aplicados em educação superior pelo Fundo Público) e da diversificação de fontes de recursos e a natureza das instituições.

> Na concepção do Banco Mundial, as universidades constituem a base do crescimento econômico, pois são consideradas instituições voltadas para a formação dos futuros dirigentes e, sobretudo, são responsáveis pela preparação das capacidades técnicas de alto nível exigidas pelas demandas da sociedade. Percebe-se, pois, a presença da temática referente à relação entre universidade e desenvolvimento econômico no discurso do Banco Mundial, sendo trabalhada na perspectiva de que a instituição universitária necessita contribuir no processo de desenvolvimento econômico, realizando, principalmente, a investigação aplicada (grifo nosso) e serviços de assessoria e consultoria. (BORGES, 2010, p. 369).

Nessa direção, a reforma da educação que foi proposta pelo Banco Mundial (BM) orientou-se para aspectos que levaram à divisão institucional do trabalho nas universidades e em outras instituições, cabendo, assim, às universidades, sobretudo, a investigação básica e às outras instituições, a investigação aplicada. O que se depreende desse modelo de universidade

é que o modelo de universidade eurocêntrica, baseada na pesquisa — modelo humboldtiano[35] —, é considerado custoso e pouco apropriado às necessidades do progresso econômico e social dos países subdesenvolvidos.

Conforme Borges (2010, p. 372), o Banco Mundial, no documento *La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas* (2000)[36], ao analisar o processo de produção de conhecimentos necessários para o progresso econômico e social, propõe um sistema de educação superior chamado de híbrido, que associa objetivos bem diferenciados e que conciliem metas de excelência e educação de massas. Nesse sistema, "as universidades são consideradas instituições que têm como foco central a investigação, ocupando o topo da pirâmide educacional e com o objetivo de alcançar a excelência em matéria de pesquisa", e as instituições de educação superior não universitárias estão vinculadas às necessidades do mundo do trabalho, voltada para a formação de determinadas competências.

No documento, o BM recomenda a implantação de um sistema de educação superior em que haja uma maior flexibilização institucional, de forma a diferenciar os estabelecimentos de ensino segundo seus objetivos. Assim, propõe a coexistência de instituições voltadas para a pesquisa e de instituições voltadas para o ensino, cujo foco consiste na formação de indivíduos qualificados para o mercado de trabalho.

> A interação universidade e indústria constitui um tema central no discurso do Banco. Nessa perspectiva, a tarefa fundamental da universidade consiste na realização da pesquisa, sobretudo, da investigação aplicada. Esta consiste numa alternativa para que a universidade adquira novas fontes de financiamento, através da realização de parcerias com o setor produtivo, pois a exploração dos resultados da investigação universitária pela indústria e outras empresas constitui uma fonte de recursos e possibilita ao Estado diminuir o seu papel financiador, principalmente, quando se trata de questões relacionadas ao financiamento da educação superior. (BORGES, 2010, p. 372-373).

[35] Na primeira década do século XIX foi fundada na Alemanha a Universidade de Berlim27, em 1810, segundo os historiadores. Esta universidade, surge comprometida com o desenvolvimento da Alemanha, mas difere do modelo profissionalizante estruturado por Napoleão para adequar-se às demandas da Revolução Francesa. Com intuito de desenvolver uma Alemanha autônoma, nacionalista e reivindicadora, o Estado apoia as ideias de grandes filósofos e pensadores para atingir seus objetivos. Os ideólogos do novo modelo da universidade alemã foram Schelling, Fitche, Scheleirmacher e Humboldt, sendo este último o primeiro reitor, daí o termo modelo humboldtiano, como ficou conhecido, pelas características que originaram a universidade de Berlim. Antes do surgimento desse modelo se denominava de universidade qualquer instituto de ensino superior que exercesse a função de transmissor dos conhecimentos universais, como era o caso da universidade inglesa, ou que propiciasse a formação profissional de acordo com o modelo napoleônico francês. O que diferencia essencialmente esse modelo dos demais é a pesquisa científica orientada pela reflexão filosófica, que é associada ao ensino, pois considera-se que somente o pesquisador pode, verdadeiramente ensinar (MACIEL, 2010, p. 61).

[36] O documento foi redigido pelo Grupo Especial sobre Educação Superior e Sociedade (*Task Force on Higher Education and Society*), convocado pelo Banco Mundial e pela Unesco. Nesse documento, especialistas de treze países analisam as possibilidades da educação superior nos países subdesenvolvidos, diagnosticando as dificuldades e os problemas específicos à realidade educacional desses países (BORGES, 2010).

Nesse sentido, a autora assevera que a recomendação do Banco Mundial, no processo da Reforma do Estado, em relação ao financiamento é de que ele seja híbrido, ou seja, que o Estado e o setor privado tenham seu papel bem definido, cabendo ao Estado a garantia do direito à educação, tendo a função de regular e supervisionar, e ao mercado contribuir com a ampliação do acesso.

O cerne da argumentação central do discurso do Banco Mundial em prol do estabelecimento da relação universidade e desenvolvimento econômico e social da sociedade pautada no conhecimento está no tema da interação entre universidade e indústria pela realização de parcerias econômicas, mas também pela aplicação da investigação desenvolvida na universidade a favor da indústria. A universidade tem um papel bem definido no sistema híbrido, diversificado e hierarquizado de educação superior, presente no discurso do Banco Mundial-Unesco, que é o da formação integral e, principalmente, a tarefa da investigação, mas centrado na possibilidade de exploração dos resultados da pesquisa pelo setor produtivo.

Nesse movimento, para Borges (2010), a questão da autonomia universitária é atingida diretamente, tendo em vista que ao mesmo tempo em que se reduz o papel do Estado, em relação ao financiamento da educação superior, dá ao setor empresarial e industrial a possibilidade de pressionar a universidade para ser mais produtiva. A universidade direciona seu processo e capacidade de inovação e investigação para atender às necessidades de competitividade do setor produtivo. Esse processo acarreta uma redução da autonomia universitária, uma vez que cada vez mais a universidade se encontra diante das demandas e pressões advindas das necessidades das economias capitalistas em nível global.

Para Chauí (2003), ao se implementar a reforma da educação superior, a universidade passou a ser definida como organização social, e não mais como instituição social, e isso a coloca como uma prática cujas operações estratégicas estão balizadas pelas ideias de eficácia e no sucesso dos meios empregados para atingir objetivos particulares. Assim, sendo uma administração é regida pelas ideias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito.

Para a autora, a contrarreforma levou a universidade a um modelo de organização, e por isso ela se volta para si mesma tanto em relação à gestão quanto à arbitragem de contratos, e, ao voltar-se para si mesma, ela se perde no sentido de sua função primeira. Ela é regida por contratos de gestão, por índices de produtividade, pela flexibilidade, por estratégias e programas de eficácia operacional. Organizada desta forma, essa universidade se lança na fragmentação competitiva, tendo em vista que grande parte de suas pesquisas é determinada pelas exigências do mercado e impostas por financiadores. O conhecimento produzido é destinado à apropriação privada. A universidade inserida no setor de serviços dá uma nova conotação para o termo

autonomia universitária e passa pela introdução de termos designados por Chauí (2003) como "qualidade universitária", "avaliação universitária", "flexibilização da universidade".

Para a autora, o novo sentido dado à autonomia universitária diz respeito ao fato de que ela se reduz à gestão de receitas e despesas, uma vez que o Estado estabelece metas e indicadores de desempenho e por meio deles determina a renovação ou não do contrato. Guiada por um gerenciamento empresarial da instituição, a universidade ganha "autonomia" para "captar recursos" de outras fontes e, nesse sentido, pode realizar parcerias com instituições privadas. Em outras palavras, a autonomia ganha flexibilidade.

Nessa linha de análise, a qualidade é medida pela produtividade, sendo que esta qualidade se relaciona ao "atendimento das necessidades de modernização da economia e desenvolvimento social". A produtividade está pautada em critérios como o quanto uma universidade produz, em quanto tempo produz e qual é o custo do que produz. Em outras palavras, os critérios da produtividade são quantidade, tempo e custo, os quais definem os contratos de gestão e, portanto, invertem as prioridades qualitativas pelas quantitativas.

Em linhas gerais, numa análise do período dos governos de FHC, assim se resume:

> Para o ensino superior, a busca da qualidade se pauta pela "racionalização dos gastos, aproveitamento do enorme potencial que as instituições de ensino superior representam, em termos de recursos humanos e físicos mobilizáveis com vistas ao desenvolvimento econômico e social do país" (MEC, 1995, p. 5/6), onde a prioridade é a implantação da autonomia financeira na rede federal para "assegurar aumento de eficiência na gestão e uma maior liberdade na execução" (id., p. 7), o que significa, na prática, a desobrigação do poder público com a educação superior e a inviabilização de um paradigma de universidade voltada às necessidades e aos interesses de setores da população historicamente marginalizados, já que a autonomia financeira, posta, impede qualquer proposta alternativa que não esteja dentro dos parâmetros definidos pelo Governo central. (TAVARES, s./d., p. 9).

De forma geral, o período significou, em relação à área da educação superior, que as políticas governamentais tentaram inviabilizar a compreensão de autonomia universitária, entendida como liberdade acadêmica para elaboração de políticas que privilegiem "a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, com a participação da comunidade universitária nas ações integradas, através de projetos interdisciplinares, em parceria com as administrações públicas, nas suas várias instâncias, e com as entidades da sociedade civil organizada" (TAVARES, s./d., p. 12).

O que se destaca das análises aqui empreendidas foi que a contrarreforma do Estado, empreendida na década de 1990, significou para a educação superior uma diversificação estabelecida por meio de uma clara diferenciação especialmente quanto às universidades, colocadas como as únicas que devem manter a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e

extensão, enquanto as demais instituições têm suas atividades voltadas para o âmbito do ensino, conforme apontou Leher (2012). Orientada pelos documentos dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, a educação superior se volta para a formação de profissionais qualificados para exercer atividades complexas no mercado de trabalho, e apenas os centros de excelência, voltaram-se para produção de conhecimento.

Porém, o que se verifica é que as universidades que, em tese, deveriam manter a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, devido às opções de alianças do Estado Brasileiro com os organismos internacionais, coordenados pelo capital imperialista dos países centrais, acaba por passar por sérias dificuldades em efetivar e fortalecer esse "elo inseparável" legalmente, encontrando principalmente na pesquisa e extensão poucos incentivos e condições necessárias, como materiais e humanas. O incremento da lógica gerencialista, como elemento central da contrarreforma do Estado implica ainda em dificuldades em relação aos trabalhadores, tendo em vista as exigências e encargos docentes no trabalho, impactando, inclusive, na saúde desses trabalhadores, por cauda da intensificação de carga-horária, e também cobranças de produção científica.

O modelo de universitária cujo padrão é não universitário, conforme apontou Fernandes (1975) tem repercussão direta na não efetivação da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, tendo em vista que não permite tal articulação. Todas as mudanças, especialmente em relação à gestão empresarial na esfera púbica acaba por qualificar cada vez mais a competitividade, o que estreita cada vez mais a lógica empresarial na educação pública brasileira.

As análises aqui empreendidas mostram que há um reforço da perspectiva gerencialista/neoliberal, que muito contribui para aprofundar o modelo heteronômico de educação superior na universidade pública brasileira, um modelo que não permite qualquer possibilidade da realização de uma articulação indissociável entre ensino, pesquisa e extensão, até porque esses princípios são regidos por lógicas distintas no campo da educação superior, ou seja, um padrão não universitário de educação.

Nesse sentido, considerando-se os apontamentos sobre a introdução de critérios de racionalização na educação superior, como a maior produtividade, eficiência, autonomia financeira na rede federal como garantia de eficiência na gestão, que levam a cada vez mais a inviabilizar um paradigma de universidade voltada às necessidades e aos interesses de setores da população historicamente marginalizados, torna-se importante compreender como essa lógica impacta sobre a extensão universitária, nosso tema de análise.

1.2 A extensão universitária: das práticas assistencialistas à afirmação do compromisso com a população.

A história da extensão universitária na universidade pública brasileira tem sido permeada por conflitos e divergências no que se refere à compreensão de seu conceito, bem como sua função e sua importância enquanto dimensão acadêmica. Nesse sentido, entende-se que a compreensão sobre sua configuração e as vertentes históricas assumidas ao longo de seu processo de institucionalização se faz a partir do quadro histórico no qual se construíram tais elementos.

Discutir a extensão universitária nos remete necessariamente à necessidade de articulá-la à universidade pública no Brasil, uma vez que, considerando a totalidade, não se pode discutir isoladamente a extensão universitária como uma de suas funções realizada de forma independente do contexto da educação brasileira. Assim, parte-se aqui da compreensão de Nogueira *et al*. (2013, p. 28) para realizar a análise sobre a história da extensão universitária, tendo em vista que os autores afirmam que "a extensão, o ensino, a pesquisa e a própria administração existem interrelacionados no ambiente acadêmico, influenciando-se mutuamente".

Aqui também serão apropriadas as análises de Tavares e Freitas (2016, p. 25), no sentido de contribuir para o debate, pois entendem que "o conceito de universidade advém de uma construção teórica e histórica influenciada pelos contextos político, econômico e sociocultural". Nesse sentido, as autoras compreendem a universidade como uma instituição de expressivo papel no processo de desenvolvimento humano e social e, em se tratando de educação superior, ela seria responsável pela formação integral do sujeito cidadão de maneira que "ele possa contribuir tanto para os avanços em distintas áreas do conhecimento e da sociedade, como artes e ciências, quanto promover mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais, voltadas à melhoria de vida da população do planeta". Partindo desse entendimento é que se torna importante analisar a extensão universitária com base na trajetória da universidade, compreendendo a evolução do contexto em que ela se situa e desenvolve.

Para as autoras, na universidade pública brasileira, cuja função primeira é a produção de conhecimento, a extensão universitária tem um papel importante e pode contribuir com a produção, a troca e a divulgação dos conhecimentos produzidos em interrelação com a sociedade. Portanto, a extensão é um espaço de articulação com a sociedade, isto é, um espaço plural, democrático e produtivo de novos saberes. Esse entendimento foi construído especialmente no contexto após a Constituição Federal de 1988, quando, conforme Tavares e

Freitas (2016), o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão foi previsto no artigo 207 como um princípio educativo da educação superior.

Souza (2000), ao analisar o papel da extensão universitária na universidade brasileira, aponta que o entendimento de Tavares e Freitas (2016) nem sempre se referiu à extensão universitária brasileira ao longo de sua história. Desde as primeiras décadas do século XX, quando também surgiram as primeiras universidades no Brasil, a extensão vem atravessando diversas formas de entendimento. Além disso, ela sempre foi um tema de difícil discussão, porque ela acompanha a própria história da educação superior no Brasil. Sendo assim, a extensão universitária reflete a construção histórica desta política, que tem um caráter social determinado, mas também reflete as condições sociais, econômicas e políticas da sociedade, as quais desempenham uma forte influência sobre a política de extensão.

Nesse sentido, Tavares e Freitas (2016), em outro momento de sua obra, quando tratam da consolidação das ações extensionistas na universidade brasileira, afirmam que elas são resultado das mudanças ocorridas na educação superior, mas também da participação ativa de movimentos sociais e movimentos estudantis e docente, além de outros atores sociais. Assim, como um campo em construção, a extensão teve uma trajetória de muitas idas e vindas e uma ausência de um consenso em relação a seu conceito. Por fim, as autoras acrescentam que há uma diversidade de ações que buscam determinar a formação dos estudantes e a interação com a sociedade.

Para demonstrar que a extensão é um processo em constante construção, Tavares e Freitas (2016) recorrem a estudiosos que foram, ao longo do tempo, construindo suas percepções e conceitos sobre a extensão universitária. Nesse sentido, quando recorrem a Pozzobon e Busato (2009), as autoras explicam que eles entendem que a extensão tem uma função que vai além da relação com o ensino e a pesquisa, haja vista seu vínculo com a socialização do conhecimento construído com a sociedade. Dessa forma, as autoras concordam com tal ideia de socialização por entendê-la como um retorno daquilo que a sociedade emprega como recursos para que a universidade possa exercer a produção do saber científico e técnico.

O elemento de destaque nas análises dos autores está em que eles se baseiam em princípios educativos que sustentam a prática de todas as instituições. Esses princípios, segundo Tavares e Freitas (2016), nos anos 1960, foram defendidos por Paulo Freire em seus estudos, desenvolvidos com base nas vivências e na ação extensionista na educação superior brasileira. Nessa perspectiva, tais princípios podem fomentar as discussões acerca da extensão.

Sobre Paulo Freire, Tavares e Freitas (2016, p. 40) afirmam que a prática de educação libertadora defendida pelo autor estava subsidiada pela concepção de extensão, que tinha como

princípio fundamental “a interação entre a universidade e a sociedade, a construção do saber científico e a melhoria das condições de vida da população sob uma dinâmica pautada no inacabado, no constante ‘vir a ser’”. Além disso, trata da extensão como processo educativo capaz de propiciar uma inserção problematizadora na realidade social por parte dos alunos, o que a leva, de fato, a desenvolver sua função. Dessa forma, deixa claro que é a relação entre o paradigma educacional e a extensão que determinará a condução do processo extensionista nas instituições e na sociedade. Aparecem, então, nas análises de Paulo Freire os princípios educativos, destacados por Pozzobon e Busato (2009), como elemento fundamental que pode subsidiar as análises sobre a extensão universitária e auxiliar a sua compreensão e o seu desenvolvimento.

Ao tratar da relação entre a questão educativa e a extensão, Tavares e Freitas (2016) destacam também a construção do conhecimento como elemento fundamental, porque entendem que o processo de construção do conhecimento é aquele que emerge da experiência e da interação com o outro. No entanto, é importante atentar-se para o fato de que, nesse processo de construção de conhecimento, a educação pode ser um processo contraditório que, de maneira formal ou informal, pode transformar os sujeitos. Em outras palavras, a educação pode ser um processo educativo que propicia a aprendizagem dos alunos ou um processo que se transforma em instrumento de reprodução de desigualdades pelo controle e exclusão, e não pela emancipação.

Essas análises dão conta do conceito e do caráter que a extensão vem assumindo em seu processo de construção histórica e como ela foi sendo compreendida na universidade pública brasileira ao longo do tempo. Tavares e Freitas (2016) tratam das primeiras práticas de extensão no Brasil, e seu caráter, e destacam que essas práticas vieram sofrendo influências de experiências externas e que elas contribuíram para a construção da concepção da extensão no país. Ao abordar essas práticas no período do início do século XX, evidenciam que a influência veio das primeiras experiências de extensão em Portugal, que eram focadas na realização de cursos e conferências e que tinham o caráter de transmissão de conhecimento produzido pela academia. Isso foi, inclusive, bastante criticado por Paulo Freire, pois projetava uma ideia de que os sujeitos que estivessem fora da academia eram desprovidos do saber dito científico.

De maneira geral, as autoras ressaltam que, nesse primeiro momento da universidade, a extensão universitária recebeu a influência da vertente europeia, devido ao processo de colonização, que trazia práticas de educação continuada e voltada para as classes populares, e também da vertente americana, por meio de um modelo baseado nas ideias da extensão cooperativa ou rural. Assim, afirmam que as práticas de influência europeia se realizaram por

meio de cursos e comungavam com a visão assistencialista atrelada às práticas da igreja e sociedade civil. Sendo assim, o extensionismo daquele tempo tinha um caráter religioso, isto é, de missão filantrópica.

Ainda sobre a influência europeia, Gurgel (1986, p. 31) afirma que ela também carregava a ideia das universidades populares, que "surgiram na Europa no século XIX, com o objetivo de disseminação de conhecimentos técnicos ao povo, tendo assumido uma grande importância na Inglaterra, Bélgica e Itália". Na Europa, a extensão universitária surgiu com as universidades populares, e seu objetivo era propagar os conhecimentos técnicos para as populações, estabelecendo com elas uma relação direta e, com isso, indo além da universidade.

O movimento de extensão universitária na França e na Inglaterra, impulsionado pela ação de jovens e professores anarquistas em busca da democratização do saber e de um sentimento mais crítico, foram as primeiras experiências na Europa em 1850. Os questionamentos feitos nos títulos e produções científicas que não incluíam a população no processo de produção do conhecimento foram o elemento motivador deste processo.

No Brasil, essa vertente popular, vinda da influência europeia e que na América Latina tomou características bem específicas, influenciou várias iniciativas de extensão popular surgidas especialmente desde o período anterior a 1930[37], mas com mais forças no período dos anos 1960 e 1970. Elas contribuíram para que os estudantes tivessem maiores aproximações com a realidade social, vivenciando práticas mais populares de extensão, mesmo que esse não tenha sido o modelo que predominou nas práticas e comportamentos concretos na universidade ao longo da história, conforme aponta Gurgel (1986).

Nesse sentido, é importante sinalizar que essas práticas de influência popular europeia não predominaram ao longo da história da universidade brasileira, porque havia outra perspectiva que também ganhava força a partir de 1930. Tratava-se da vertente americana, que, no Brasil, surgiu em Viçosa e Lavras, no estado de Minas Gerais, e se voltavam para a prática de extensão rural e cooperativa. Essa concepção era oposta à extensão de influência europeia,

[37] No Brasil, anteriormente ao movimento estudantil organizado pela UNE, houve experiências de vinculação da extensão com as universidades populares, como Universidade Popular da Paraíba e a Universidade Popular de São Paulo, em 1912, que tentavam tornar o conhecimento científico e literário acessível a todos. A universidade popular de São Paulo carrega o elemento considerado especial porque surge diretamente relacionada a uma instituição de ensino superior, e foi a primeira experiência de extensão universitária surgida no país. A Universidade Popular de São Paulo funcionou até provavelmente 1917. A ideia de universidade popular volta a surgir no país em 1938 como bandeira de luta dos movimentos estudantis, inspirados pelo Manifesto de Córdoba, surgido na Argentina em 1918. Dentre outras coisas, o Manifesto de Córdoba exigia que a universidade fosse configurada em forma de uma estrutura democrática, com autonomia da docência, administração e finanças, uma melhor qualificação docente, processo democrático de inserção do estudante na universidade. Além disso, a extensão universitária é vista no documento como uma forma de relação da universidade com o povo, através de ações que demonstrem preocupação com os problemas nacionais (GURGEL, 1986).

tendo em vista que “as universidades populares americanas refletiam um desejo de aproximação com as populações com a intenção de ilustrá-las, assim, a extensão americana desde os seus primórdios, caracterizou-se pela ideia da prestação de serviços” (GURGEL, 1986, p. 32). Nesse momento não havia o intento de construir conhecimento com e para a população, mas de realizar uma transmissão de conhecimento, representando, assim, até um certo hierarquismo de saber por parte da universidade, que produziria o saber e o levaria até a comunidade.

Ao realizar uma crítica a essa compreensão de extensão como transmissão de conhecimento, Freire (1983) assinala que, quando se analisa o termo extensão em sua etimologia, ele indica a ação de estender, e, portanto, quem estende, estende algo a alguém. Por isso, quando se pensa a extensão é difícil ligá-la a um conceito educativo libertador, visto que:

> A expressão extensão educativa só tem sentido se se toma a educação como prática da “domesticação”. Educar e educar-se, na prática da liberdade, não é estender algo desde a “sede do saber”, até a “sede da ignorância” para “salvar”, com este saber, os que habitam nesta. Ao contrário, educar e educar-se, na prática da liberdade, é tarefa daqueles que sabem que pouco sabem – por isto sabem que sabem algo e podem assim chegar a saber mais – em diálogo com aqueles que, quase sempre, pensam que nada sabem, para que estes, transformando seu pensar que nada sabem em saber que pouco sabem, possam igualmente saber mais. (FREIRE, 1983, p. 25).

Assim, o que está indicado nesta crítica é que a perspectiva da prestação de serviços, pautada na transmissão de conhecimento para a comunidade, advinda da influência americana na extensão brasileira, carrega necessariamente a oposição à perspectiva de extensão popular que concebe a produção do conhecimento a partir de uma relação de troca entre a universidade e a população. Esta seria uma relação que Freire (1983) chama de dialógica, na qual o conhecimento requer um sujeito curioso, requer a transformação sobre a realidade, requer a busca constante através da invenção e reinvenção e requer uma análise crítica pelo qual se reconhece conhecendo, e reconhecendo-se percebe-se os condicionantes a que está submetido seu ato.

As primeiras experiências de extensão no Brasil, apesar de terem ocorrido em universidades populares, já sinalizavam uma forma de organização que não tinha uma vinculação com as demandas reais da sociedade. Portanto, apresentavam-se como atividades mais voltadas para atender a sociedade de forma desarticulada do todo acadêmico e sem uma relação de troca com a comunidade na construção do saber. Sobre tal questão, Tavares e Freitas (2016) apontam que a extensão a partir da prestação de serviços carrega a ideia de estender, de levar o conhecimento científico produzido pela comunidade acadêmica para a sociedade, e essa ideia restringia as ações aos acadêmicos que já estavam inseridos no contexto da universidade. Isto é, os alunos que estavam inseridos em atividades de extensão, pela prestação de serviços

ou por ações assistencialistas, eram aqueles que tinham inserção na extensão, e não a comunidade como um todo.

A partir desta visão, a extensão foi também apresentada, até os anos 1980, conforme sinalizam as autoras, como meio pelo qual se podia realizar a transferência do saber acadêmico para as comunidades desprovidas desse saber. Elas também apontam que "esse paradigma, construído sob influência norte-americana e europeia não dificultou o reconhecimento da função social a ser exercida de forma dinâmica e dialógica entre universidade e comunidade" (TAVARES; FREITAS, 2016, p. 50). Para elas, o período mais fértil em termos de discussões sobre as ações, natureza e características da extensão no Brasil se firmou a partir da década de 1960, tendo o movimento estudantil como ponto de partida devido a seu envolvimento e movimentação no processo da reforma da educação superior, no período da ditadura militar, que resultou na Lei n° 5.540, de 1968.

Gurgel (1986), ao tratar do movimento estudantil e da reforma da educação superior, destaca que a criação da UNE nos anos 1960 deu um fôlego maior ao movimento estudantil, que pôde divulgar sua concepção de extensão nos congressos, centros de debates, clubes de estudos e fóruns, com base em debates públicos sobre temas que interessavam à classe trabalhadora, dentre outros. Isso também fortaleceu o movimento estudantil em termos de organização para enfrentar os grupos dominantes e a política hegemônica estatal em relação à universidade, mas também às políticas voltadas para a sociedade.

O movimento estudantil, a partir da UNE, travava discussões em torno da extensão, e segundo Tavares e Freitas (2016), essas discussões em alguns momentos eram realizadas pelo Estado, via Ministério do Interior (Minter) e Ministério da educação e cultura (MEC), e pela própria universidade. Contudo, destacam que a sociedade não se envolvia porque não possuía conhecimento sobre a estrutura e organização da universidade, e menos ainda sobre a extensão universitária. Além disso, a UNE promoveu em seu momento de maior movimentação durante a década de 1960 alguns seminários importantes, acontecidos especialmente em 1961, 1962 e 1963[38], e através dos quais o tema da Reforma Universitária de 1968 se consolidou como o

[38] Segundo Santana (2014), realizado entre 20 e 27 de maio de 1961, em Salvador, o I Seminário Nacional de Reforma Universitária da UNE expressou os anseios dos estudantes que tomavam consciência de que era necessário um amplo debate sobre a necessidade de transformação das estruturas sociais brasileiras, incorporando a questão da universidade, já que esta última também era parte integrante da sociedade. A sistematização do I Seminário está na Declaração da Bahia, que aponta que os estudantes estavam debatendo a reforma universitária a partir da visão de que esta última deveria fazer parte de algo maior, envolvendo uma transformação da sociedade como um todo. Já o II Seminário seguiu o mesmo objetivo do seminário anterior e visou mobilizar as lideranças estudantis para a problemática da reforma universitária, realizou-se, de 17 a 24 de março de 1962, em Curitiba, no Paraná. O documento síntese do encontro, a Carta do Paraná, assim como a Declaração da Bahia, trouxe uma síntese que envolveu três títulos principais: a) Fundamentação teórica da Reforma Universitária; b) Análise crítica da universidade brasileira; e c) Síntese final – Esquema tático de luta

principal ponto de embates. Neles foi possível observar uma proximidade com as grandes ideias de Córdoba[39].

A reforma de Córdoba foi um movimento, segundo Leher (2008), por meio do qual os estudantes da Universidade de Córdoba demonstraram-se insatisfeitos com as intransigências das oligarquias e da igreja, que em maio de 1918 realizaram ações de destituição de reitores, intervenções federais, golpes e contragolpes, o que inviabilizou os reclames dos estudantes. A partir dessas insatisfações, os estudantes, em 1918, realizaram uma greve geral estudantil, impedindo a ação direta de novos interventores e chegando a escolher novas autoridades entre os seus representantes estudantis. O movimento ganhou apoio de todas as universidades da Argentina. A partir do movimento da reforma de Córdoba, foi escrito o *Manifesto de Córdoba*, no qual os estudantes colocaram seus anseios e suas reivindicações para as universidades, com pitadas de anti-imperialismo, crítica ao autoritarismo e imobilismo da hierarquia fossilizada da universidade, a luta pela laicidade contra o controle da igreja sobre a instituição e os docentes.

No Brasil, um movimento foi empreendido pela UNE por meio de seminários e debates travados com instâncias como o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e a União da Juventude Católica (JUC). Sobre o movimento, Santana (2014) destaca que esses foram considerados instrumentos importantes para fomentar a luta pela democratização do ensino superior no período dos anos 1960, houve acontecimentos importantes que denotaram a retomada da UNE por estudante progressistas, o que favoreceu a articulação de lutas políticas e educacionais pela reforma universitária de 1968 e a articulação do movimento estudantil com o Centro Popular de Cultura (CPC). O CPC era um movimento que privilegiava a educação popular através da arte e buscava conscientizar a população mais carente e fragilizada sobre questões sociais e políticas, e, de alguma forma articular política com questões educacionais. Isso tinha uma ligação direta com a proposta do movimento estudantil naquele momento, tendo em vista que ele buscava uma democratização do ensino superior, com vistas a atender cada vez mais a

pela Reforma Universitária. E o III Seminário Nacional de Reforma foi realizado em Belo Horizonte - MG, e em linhas gerais, manteve as discussões documentadas na Carta do Paraná. Nesse Seminário foi produzido o documento *UNE: Luta Atual Pela Reforma Universitária*, e nele o movimento estudantil procurou colocar uma visão mais consistente da luta que deveria ser empreendida pelos estudantes para viabilizar a reforma universitária nos moldes por eles defendidos nos seminários anteriores.

[39] Para maior aprofundamento sobre a Reforma de Córdoba, consultar: LEHER, R. **Reforma Universitária de Córdoba, noventa anos**: um acontecimento fundacional para a Universidade Latino-americanista. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008. MANIFESTO DE CÓRDOBA. **Manifesto de Córdoba**: da Juventude Argentina de Córdoba aos homens livres da América. 15 de jun. de 2020. MARIÁTEGUI, J. C. **La Reforma Universitaria**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008.

sociedade. Por meio do CPC, o movimento estudantil teve contato também com Paulo Freire[40], que nesse período já realizava sua experiência do método de alfabetização, chegando até a ser convidado pelo governo, em 1963, para compor a equipe de educação.

Tavares e Freitas (2016), ao refletirem sobre os serviços culturais surgidos nesse período, como é o caso do CPC[41], reportam-se a Sousa (2000) e explicam que:

> Um dos destaques da participação estudantil deu-se no Serviço de Extensão Cultural da Universidade Federal de Pernambuco. Tratava-se de uma iniciativa institucional, mas que contava com o engajamento de estudantes. O Movimento Estudantil compreendia-se, ao lado dos professores e técnicos, com o lado extensionista da Universidade. A principal experiência desse serviço foi a alfabetização de adultos, utilizando-se do Método Paulo Freire. Mas houve também participação em campanhas sanitárias de erradicação de doenças no campo, permitindo que os estudantes tivessem contato estreito com a população rural, saindo do discurso. (TAVARES; FREITAS, 2016, p. 52).

Em relação à extensão universitária, o que se pode identificar é que os projetos a partir dos anos 1960, especialmente após o golpe de 1964, tiveram características de treinamentos e cursos com temáticas específicas, e dessas experiências as mais conhecidas foram o CRUTAC, e os Projetos Rondon de 1966. Segundo Gurgel (1986), esses projetos tinham características bastante claras, uma vez que, nascidos e desenvolvidos no âmbito do Estado, tiveram parcerias de universidades e o maior propósito era auxiliar o governo a avançar com o projeto de modernização do país e contribuir para a solução de problemas brasileiros junto à sociedade.

Segundo o autor, o projeto Rondon, por exemplo, apresentava ao Estado, naquele momento, uma alternativa viável aos esquemas modernizantes. “O universitário podia conhecer outras realidades, comprometendo-se com o governo na solução de problemas em áreas estratégicas de seu interesse, contribuindo para o desenvolvimento econômico do país”. Souza (2000) explica que havia no projeto uma iniciativa em que os estudantes iam para comunidades carentes até em outras regiões subdesenvolvidas e atrasadas para conhecê-las, e ao mesmo tempo essa iniciativa contribuía com o governo na solução de problemas brasileiros. O projeto foi sendo desenvolvido e, cada vez mais com estímulos e aumento do número de participantes, foi quebrando a resistência e utilizando-se do trabalho voluntário. Os estudantes viajavam nas férias para desenvolver as atividades, o que era interessante porque não tinham grandes conflitos com as instituições de ensino.

---

[40] Para mais informações sobre Paulo Freire e suas obras, consultar: FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1974. OLIVEIRA, Ivanilde Apoluceno. **Rev. Educação** (Porto Alegre), v. 42, n. 3, p. 1-9 417-425, set.-dez. 2019.

[41] Para aprofundar sobre o CPC, consultar Santos (2009) e Alvarez (1980).

A expansão desses projetos nas décadas seguintes significou a expansão da extensão universitária nas universidades brasileiras, tendo em vista que a ideia de extensão foi sendo propagada pelo conselho de reitores, pelo aparecimento dos *campi* avançados e pela criação da Coordenação de Extensão (CODAE), que veio articular o planejamento, a coordenação e execução das atividades de extensão, além de incluir a comunidade claramente na proposta geral da extensão. O desenvolvimento da extensão nesse contexto teve um perfil bem diferente daquele desenvolvido até os anos 1960 por intelectuais e jovens, que, movidos por valores igualitários, se envolveram em propostas de universidades e extensões populares pelo país, em articulação, por exemplo, com o CPC. A importância era dada ao envolvimento da comunidade, no sentido de levar o saber universitário ao povo[42]. Já no contexto da ditadura militar, o Estado capitaneava as iniciativas de extensão universitária tornando-as e incentivando-as a desenvolverem um perfil mais voltado para o controle da população e disseminação do desenvolvimento do país pelo Estado.

O governo militar tinha interesses antidemocráticos e de controle de todos os seus aparelhos, no sentido de mudar os rumos da nação e apoiar o movimento de desenvolvimento econômico do país. Esse projeto pretendia capitanear a universidade para que tal sistema se adequasse às exigências do processo de desenvolvimento que se pretendia instaurar. O Rondon nasceu fora da universidade, mas, para Sousa (2000), o Ministério do Interior entendia o programa como uma forma de integrar a universidade e a comunidade e incluir cada vez mais os estudantes universitários. Tratava-se, ainda, de uma forma de integrar a universidade com a realidade do país. Deve-se considerar aqui, portanto, que ele era uma estratégia da política desenvolvimentista e integralista do período.

Apesar de o Projeto Rondon não ser uma extensão universitária, pois não foi criado pela universidade, ele refletia a ideia que vai predominar dentro das Instituições de Ensino Superior (IES) sobre a extensão universitária como prestação de serviços, a partir da dispersão do

[42] Como já visto, a década de 1960 também contou com uma série de experiências no sentido do relacionamento entre universidade e sociedade, mais voltadas para a educação popular, diferente destas experiências surgidas no período da ditadura militar. Como destaca Gurgel (1986, p. 54), elas procuravam "disseminar ideias referentes a novos projetos para a sociedade brasileira bem como prestar serviços sociais. As atividades, na maioria das vezes, restringiam-se ao nível local e tiveram duração episódica" (GURGEL, 1986, p. 54). Essas práticas não resistiram ao período da ditadura militar, porque no início deste período elas perderam forças, seja porque foram perseguidas, seja por falta de recursos ou cooptação por parte do Estado. Podem-se citar alguns exemplos, tais como: o Centro Popular de Cultura, que era uma tentativa de levar a universidade às classes dominadas, criada por estudantes com apoio de intelectuais e artistas; o Serviço de Extensão Cultural da Universidade Federal de Pernambuco; o Movimento Popular de Cultura, que desenvolveu uma das experiências de alfabetização de adultos mais exitosas, que ficou conhecida como o "método Paulo Freire"; e a Universidade Volante da Universidade do Paraná, que surgiu na trilha das universidades populares, sofria críticas da parte dos estudantes e, por ser uma iniciativa criada dentro das universidades, foi uma das experiências mais aproveitadas pelo governo após 1964.

movimento estudantil. O projeto abriu canal para a universidade desenvolver ações extensionistas em suas operações nacionais, regionais e especiais.

O período da ditadura militar foi o que levou à aprovação da Lei n° 5.540/68, que tratou da reforma universitária e denotou o reforço do caráter da extensão como prestação de serviços. Conforme Sousa (2000), esta lei tornou a extensão universitária obrigatória em todos os estabelecimentos de terceiro grau, porém não alterou significativamente nenhum aspecto quanto à sua concepção.

> Permanecia a ideia de se vincular a prática extensionista à prestação de serviços. A Universidade é cobrada a executar seu papel social através da Extensão, do ensino e da pesquisa, de modo a promover o bem-estar da comunidade. Dessa forma, estaria servindo à sociedade e também servindo-se desta para o treinamento de estudantes. Trata-se da Universidade cumprindo uma missão social, a serviço do Estado. (SOUSA, 2000, p. 32).

Na Lei da Reforma Universitária (Lei nº 5.540/68), a extensão aparece, mais uma vez, sob duas formas principais: cursos e serviços. Os cursos iriam servir para estender o ensino, e a pesquisa ficava por conta dos serviços ofertados.

> Art.17 – Nas universidades, nos estabelecimentos isolados de ensino superior, poderão ser ministradas as seguintes modalidades de cursos: [...] d) de extensão e outros, abertos a candidatos que satisfaçam os requisitos exigidos.
> Art.20 – As Universidades e os estabelecimentos isolados de ensino superior estenderão à comunidade, sob a forma de cursos e serviços especiais, as atividades de ensino e os resultados das pesquisas que lhes são inerentes.
> Art.40 – As instituições de ensino superior: a) por meio de suas atividades de extensão, proporcionarão aos corpos discentes oportunidades de participação em programas de melhorias de condições de vida da comunidade e no processo geral de desenvolvimento; b) assegurarão ao corpo discente meios para a realização dos programas culturais, artísticos, cívicos e desportivos; [...]. (BRASIL, 1968).

É importante salientar que essa lei da reforma da educação superior de 1968, em alguns momentos, até chegou a traduzir os anseios dos estudantes, mas, na maioria das vezes, seu texto camuflou as orientações pretendidas pelos governos militares (SOUSA, 2000).

A partir da concepção do artigo 17 da Lei nº 5.540/68, de acordo com Sousa (2000, p. 87), a extensão universitária no período pós-1964 assumiu um perfil de realizar-se através de atividades de desenvolvimento de comunidade, por meio da "realização de cursos por correspondência, cursos noturnos, cursos para preparação de professores, dentre outros. Dessas experiências extensionistas surgiram os *campi* fora das sedes das universidades, levando a uma regionalização da extensão". A expansão desses *campi* se deu a partir de 1969 e aconteceu devido à parceria das universidades com o Projeto Rondon.

> Estas propostas, de Extensão Rural e de Extensão Universitária, serão assumidas pelo Governo Militar pós-Golpe de 1964, conforme vimos, na interlocução com o Estado.

> Ambas as propostas serão consideradas por muitos autores como meramente assistencialistas. A Universidade prestava um serviço à população, mas com intuito de responder apenas tecnicamente a determinadas necessidades manifestas. (SOUSA, 2000, p. 88).

A universidade assumiu os *campi,* e eles se tornaram a estratégia para que ela penetrasse no interior do país, e, a partir desse movimento, ela poderia se interiorizar e se integrar com a comunidade. Nesse sentido, o que se percebe é que a universidade, através da extensão, contribuiria com a estratégia de desenvolvimento integral do homem, na qual o Estado Ditatorial tinha como objetivo integrar o homem brasileiro ao desenvolvimento regional. Os *campi* avançados significavam a presença da universidade fora de sua área geoeducacional e levaria ao desenvolvimento daquela região. Eles atuariam, juntos com outros fatores da comunidade, como agentes do desenvolvimento local.

Observa-se aqui que essa estratégia de interiorização trazia consigo uma forte influência do modelo norte-americano de extensão, pautado em iniciativas rurais e de cooperativas, e, no caso do Brasil, a novidade estaria no fato de que a iniciativa, que era interligada ao projeto Rondon, seguia de forma determinante ao projeto desenvolvimentista firmado no binômio ideológico segurança/desenvolvimento. Souza (2000) aponta que a universidade tinha total liberdade de desenvolver suas atividades de extensão nos *campi* avançados, porém deveria obedecer aos imperativos desenvolvimentistas do governo ditatorial, conforme definidos nos objetivos do Projeto Rondon. A função da prática extensionista era, pois, prestar serviços a fim de promover a integração nacional e, assim, contribuir para o desenvolvimento e a segurança do país. A universidade, nesse contexto, prestava um serviço à população, mas com o objetivo de atender tecnicamente a determinadas necessidades manifestas de alguns interesses específicos.

> A extensão universitária existiu neste período como tentativa das IES de trazerem modelos da Europa e da América do Norte e experimentá-los aqui. Não se evidencia nenhuma preocupação no sentido de serem criadas novas práticas ou mesmo de concretizar a institucionalização da extensão. Tratou-se de um período em que, embora as IES permanecessem insensíveis aos seus compromissos sociais, a categoria discente já se manifestava, reivindicando a presença da Universidade de forma efetiva junto à sociedade. Parece haver uma falta de simultaneidade dos interesses entre os diversos interlocutores e a praxe da Extensão. (SOUSA, 2000, p. 89).

As instituições de ensino superior, nesse contexto, reproduziam as atividades vivenciadas pela extensão no contexto anterior, realizando cursos e conferências de forma esporádica, mas sinalizando não haver uma preocupação com a institucionalização da extensão, ou seja, a construção de um caminho próprio para a extensão. Coube ao movimento estudantil

naquele contexto o papel de vanguarda em relação às novidades na extensão no âmbito das universidades, realizando atividades diferentes das ações universitárias.

A iniciativa própria desenvolvida pelas universidades, naquele contexto, foram os CRUTACS. Essas iniciativas surgiram na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com o objetivo de treinar os estudantes e dar assistência às comunidades rurais. Para isso, tinham influência das iniciativas de extensão rural desenvolvidas nas universidades norte-americanas. Eles eram iniciativas das instituições de educação superior, que participavam de suas estratégias e execução, mas Sousa (2000) ressalta que elas, mesmo assim, sofriam influências do projeto desenvolvimentista do governo, reforçando suas ideias.

De forma conclusiva sobre a extensão nesse período, a autora afirma que a função prática da extensão era a prestação de serviços, com o objetivo de promover a integração nacional e contribuir para o desenvolvimento e segurança do país. Assim, ressalta que, embora a Lei nº 5.540/68 tenha trazido no conjunto da "reforma" da educação superior a obrigatoriedade da extensão, não houve grandes alterações ou transformações nas atividades que já eram implementadas. Isso foi bastante diferente do que ocorreria nas décadas seguintes, no contexto da abertura política que o país passou a viver após 1970, tendo em vista que, nele, novos debates foram realizados em relação à extensão nas universidades brasileiras, e questões importantes como a efetivação da institucionalização da extensão e seu conceito voltaram ao cenário com bastante vigor.

Os debates que sucederam o período da ditadura militar elevaram a extensão a uma nova perspectiva. Para Tavares e Freitas (2016), um dos elementos mais importantes foi a inserção do princípio da educação popular que veio a ser reconhecido na extensão, inclusive por meio de documentos, como o Plano Nacional de Extensão Universitária (PNEX) de 2001 e a Política de Extensão Universitária (PNEU) de 2012, que afirmaram os princípios da interdisciplinaridade e da interação dialógica na extensão universitária. Esses princípios reforçaram a extensão universitária como uma via de mão dupla, pois a universidade, isto é, a comunidade acadêmica, encontraria na sociedade a oportunidade de elaboração das práxis de um conhecimento acadêmico, conforme consta no PNEX de 2001.

As autoras ressaltam que essa interação dialógica entre a comunidade acadêmica e a sociedade, que consta nos documentos do PNEX de 2001 e, posteriormente, na PNEU de 2012, e que é defendida pelo Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Púbicas Brasileiras (FORPROEX), só aconteceu por meio da comunicação e do entendimento dessa via de mão dupla, numa relação de respeito e reciprocidade, de troca de conhecimentos entre sociedade e universidade. Portanto, a extensão, segundo a compreensão das autoras, é o que

estreita as relações entre sociedade e universidade e, para elas, quando as ações e demandas da extensão estão ancoradas nas necessidades da maioria da população, a extensão se constitui como uma atividade orgânica da universidade, o que reafirma seu caráter político-social e a indissociabilidade com o ensino e a pesquisa.

Além do seu caráter político-social, Tavares e Freitas (2016) acrescentam que existe o entendimento de que a extensão colabora efetivamente com a aprendizagem no contexto contemporâneo. Nesse aspecto, destacam que ela extrapola os limites da academia por ter um papel relevante na produção e elaboração do conhecimento e da formação profissional do cidadão na universidade. A esse respeito, as autoras mostram que os ambientes de aprendizagem da extensão podem ser os mais diversos e podem propiciar diversas e significativas experiências. Nesse sentido, citam as comunidades, os grupos sociais, os problemas estruturais e os fenômenos culturais como fatores que propiciam que a aprendizagem se torne cada vez mais significativa: "na medida em que se ampliam as fronteiras do conhecimento e as possibilidades de sua aplicabilidade, seja ele específico ou conjuntural, a educação torna-se um projeto mais profundo, mais abrangente e mais relevante" (TAVARES; FREITAS, 2016, p. 45).

O período dos anos 1980 se mostrou, favorável a novas discussões sobre a extensão, porque a abertura política nas universidades levou reitores, apoiados por docentes, a alçarem cargos de gestão. Desse modo, tornou-se comum encontrar militantes do movimento docente ocupando cargos de reitor e pró-reitor, além disso foram criados vários fóruns, dentre eles o FORPROEX no ano de 1987. Sousa (2000) explica que o movimento docente acreditava que a relação da universidade com a sociedade não poderia ser um apêndice, algo eventual, mas sim uma relação que deveria acontecer de forma orgânica, vinculada ao que a universidade já fazia: o ensino e a pesquisa.

Tavares e Freitas (2016, p. 63) afirmam que a criação do FORPROEX levou as discussões sobre extensão para um patamar de preocupação com sua contribuição com a formação dos discentes e com a realidade social, o que, no período anterior, em que se discutia a prestação de serviços e aprimoramento profissional, não era uma prioridade. Nesse sentido, foi trazido para o debate um novo entendimento sobre a extensão universitária, a qual após 1987 passou a ser entendida como "processo educativo cultural e científico que articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre a universidade e a sociedade". Essa concepção, para as autoras, procurou superar as formas assistencialistas, meramente técnicas e profissionais, visando à promoção da mudança social. Ainda na acepção das autoras, a extensão é parte do todo, do conjunto integrado da universidade na perspectiva

da inserção social e formação integral e, assim, juntamente com o ensino e a pesquisa se constituem, de forma articulada, como uma maneira de contribuir consistentemente com a formação humana e profissional.

Nessa perspectiva, destacam que o conhecimento produzido deve envolver a perspectiva da indissociabilidade através da contextualização e relacionado ao cotidiano de cada sujeito. Sousa (2000) esclarece que o que está implícito é uma perspectiva de formação integral do sujeito por meio do conhecimento produzido sob a perspectiva da troca de saberes[43] integrados, sistematizados, acadêmicos e populares, que por consequência envolvem a participação da comunidade, a democratização do conhecimento e uma produção criativa e relevante no confronto com a realidade.

Pode-se perceber, conforme aponta o FORPROEX (2006), que a criação do fórum levou não apenas a uma revisão do conceito de extensão, mas fomentou nas universidades e no governo a retomada dos debates sobre a extensão universitária. Isso aprofundou também os debates sobre seu financiamento e institucionalização, intensificando e fortalecendo o diálogo político com o MEC, a partir do qual se vislumbrou a possibilidade da construção de uma política de extensão universitária por parte do Estado.

É importante destacar que a questão da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, defendida pelo FORPROEX, foi um dos preceitos estabelecido na Constituição Federal de 1988, no artigo 207, e, conforme Mazilli (2011), ele foi fundamental na organização do trabalho pedagógico. Ao mesmo tempo, a autora afirma que é importante compreender que essa indissociabilidade é de difícil concretização devido às condições políticas e estruturais da educação superior. Mesmo assim, tornou-se uma referência para propor alternativas para o ensino superior, sendo incorporada como contraponto aos modelos baseados na lógica de mercado.

O FORPROEX, ao longo de sua trajetória de lutas e debates sobre a extensão universitária, já a partir os anos 1990, empreendeu muitas discussões importantes, das quais pode-se destacar sua luta pela conceituação da extensão, alinhada ao disposto no artigo 207 da Constituição Federal, que reconhece a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, como também a reafirmação do compromisso social da universidade, colocando-a na direção da cidadania. Nesse âmbito, houve a realização de alguns encontros nacionais, nos quais houve uma reafirmação da extensão enquanto articuladora de práticas acadêmicas e articuladora entre

[43] "O aprender precedeu o ensinar ou, em outras palavras ensinar se diluía na experiência realmente fundante de aprender" (FREIRE, 1998, p. 26). Ou seja, a troca de saberes é um aprender dialógico entre universidade e comunidade, onde os dois lados juntos reaprendem suas formas de ler o mundo e de agir sobre ele.

universidade e sociedade. Sobre a forma de a extensão desenvolver suas atividades, predominava, ainda, a perspectiva de que essa articulação se daria por meio da prestação de serviços, entendida como forma de atender a demandas imediatas pela via de serviços em si, inserida num contexto pedagógico integrado ao processo educativo (SOUSA, 2000).

A cada encontro, o Fórum desenvolvia uma concepção própria de extensão, acrescentando-se, por exemplo, no IV Encontro Nacional de Extensão Universitária, em Florianópolis, em 1990, sobre a extensão universitária a questão do papel da extensão enquanto viabilizador da credibilidade da universidade junto à comunidade, a fim de tornar o conhecimento acessível a todos e não apenas as camadas privilegiadas da sociedade. Pode-se aqui observar uma sinalização da construção de um conhecimento não atrelado apenas à questão das elites, que tanto vinha marcando a universidade brasileira, mas um conhecimento mais democrático, articulado às demandas reais da população.

Ao mesmo tempo em que o FORPROEX mobilizava os debates em torno da extensão universitária, os anos 1990 apresentavam uma enorme resistência em relação ao princípio constitucional da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão. Isso se deveu ao fato de que o modelo baseado na lógica do mercado estava sendo bastante apregoado como o mais eficiente, a partir das normatizações do ideário neoliberal, especialmente por estimular a redução da intervenção do Estado nas políticas sociais. Isso tem acarretado ataques ao modelo incorporado legalmente, tão recentemente, à universidade pública, tendo em vista que o ideário neoliberal se apoia na afirmação de que esse modelo é muito caro e que exige bastante a intervenção do Estado em sua execução e manutenção.

O que se pode concluir é que o quadro que se desenhou especialmente a partir das primeiras iniciativas de extensão universitária e se desenvolveu ao longo das décadas de 1960 a 1970 revelou uma forte influência das práticas de extensão universitárias assistencialistas, pautadas na prestação de serviços e influenciadas pelas práticas de extensão norte-americanas, pautadas na transmissão de conhecimento acadêmico para a sociedade. Conviveram com essas práticas assistencialistas, algumas iniciativas de movimentos populares, conforme apontou Souza (2000), anteriores aos anos 1960, e que foram influenciadas por práticas de extensão popular desenvolvidas na Europa, mas que não lograram êxito porque foram extintas após o golpe militar de 1964, como foi o caso do CPC. Porém, embora o fato de que não obtiveram êxito, as mesmas foram forte influência para as lutas que se travaram nos anos finais da ditadura militar por uma educação pública, gratuita e de qualidade, que prezasse pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e garantisse um lugar de destaque para a extensão

universitária enquanto um elemento importante no processo de formação profissional na universidade pública brasileira, em articulação com a sociedade.

O quadro que despontou a partir do final dos anos 1980, especialmente pela luta de movimentos sociais e Fóruns de debates, como o FORPROEX foi de retomada dos debates sobre a conceituação e institucionalização da extensão universitária, buscando-se compreendê-la como via de mão dupla na construção do conhecimento de forma coletiva com a sociedade, mas que se deparou com forte política neoliberal de ataque à política educacional, especialmente a educação superior, o que veio a atingir a extensão universitária nesse contexto. A extensão viveu seu processo de institucionalização ao mesmo tempo em que a universidade pública brasileira passou pelos maiores ataques advindos da conjuntura econômica, política e social, guiada pelo neoliberalismo e suas práticas. Elas propõem não só um Estado que não intervenha no social, mas também processos de reformas nos setores que antes eram de responsabilidade estatal, como a saúde e a educação. Isso repercutiu diretamente na universidade pública e na extensão universitária, como se verá a seguir.

1.3 A institucionalização da extensão universitária na universidade pública brasileira e os desafios diante das políticas neoliberais

Para debater a institucionalização da extensão universitária, é importante compreender que esse processo se afirmou no aspecto jurídico legal, no artigo 207 da Constituição Federal de 1988, que instituiu a extensão universitária juntamente com o ensino e a pesquisa enquanto princípio fundamental no processo de educação superior brasileira. Além disso, é importante compreender o papel que tiveram os movimentos sociais e os Fóruns da Sociedade Civil, como o FORPROEX, e a universidade pública nesse processo, tendo em vista que ele se construiu e se moldou a partir das mudanças econômicas, políticas e sociais que impactaram na conjuntura brasileira, bem como nesses atores sociais.

Nesse sentido, vale compreender que na realidade social em que se construiu a institucionalização da extensão universitária, por meio do envolvimento da sociedade civil, também dispunha de um movimento no sentido de adesão às normatizações do ideário neoliberal, o que viria a repercutir diretamente sobre esse movimento de institucionalização. A análise aqui empreendida passa então por compreender a institucionalização da extensão universitária a partir dos desafios que a conjuntura neoliberal impôs e vem impondo sobre a possibilidade de sua efetivação na universidade pública brasileira.

Inicialmente, cumpre reforçar, com base nas reflexões de De Medeiros (2017), o papel que tiveram os atores coletivos sociais e políticos no período da redemocratização, quando a primeira premissa, intuindo um conceito sobre o que seria atividade extensionista e o caráter que ela deveria ter, foi formulada e construída. Atores como a UNE, o ANDES e a FASUBRA estavam mobilizados na construção de uma proposta de educação que fosse democrática, gratuita e de qualidade, e contribuíram com o debate sobre a atividade extensionista e sua inclusão na Constituição Federal de 1988. A primeira premissa sobre um conceito e o caráter da atividade extensionista foi efetivada no FORPROEX, caracterizado pelo aspecto dinâmico e amplo que apoia as atividades educativas extensionistas de maneira indissociável do ensino e da pesquisa.

A partir deste conceito, as atividades extensionistas assumiram um espaço político de articulação dentro da universidade como prática acadêmica na vida do estudante universitário. Ainda conforme sinaliza De Medeiros (2017), a atividade extensionista rompe com o isolamento em relação ao ensino e à pesquisa, corroborando aquilo que se caracteriza como o fazer universitário. Além disso, o aspecto da indissolubilidade demonstra que as ações de extensão não são meramente assistencialistas, e nem se restringem à oferta de cursos ou programas de estudo.

Isso significa que a extensão ganharia um novo espaço em que ela pudesse fazer parte do conjunto sistêmico que forma o sujeito que entra na vida acadêmica, o qual, por meio das suas atividades, possibilitará a esse aluno vivências de aprendizado e construção intelectual e pessoal. Nesse contexto, a proposta defendida pelo FORPROEX ganhou visibilidade e se tornou referência em termos de política extensionista nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), vindo a ser reconhecida pelo MEC, por exemplo, em 1996 através da LDB, que traz o entendimento do que o Governo Federal preconizava como extensão universitária: "[...] promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios, resultantes da pesquisa cientifica e tecnológica geradas na instituição" (BRASIL, 1996).

Cumpre destacar que nesta mesma conjuntura em que se forjaram os debates acerca da conceituação e do caráter das atividades extensionistas, também se forjava o modelo baseado na lógica do mercado, o qual, a partir dos anos 1990, foi bastante apregoado na realidade brasileira como o mais eficiente[44] pelas normatizações do ideário neoliberal, especialmente por estimular a redução da intervenção do Estado nas políticas sociais. Isso acarretou um ataque ao

[44] Esse debate já fora travado no item 1.2 desta pesquisa.

modelo de indissociabilidade incorporado na Constituição Federal de 1988 tão recentemente, haja vista a consideração, pelos disseminadores do ideário e normas neoliberais, de ser sendo muito caro e exigir bastante a intervenção do Estado em sua execução e manutenção.

Sobre o período neoliberal no Brasil, apropria-se aqui da compreensão de Freire (2011), que assinala que:

> A avalanche neoliberal que o Brasil começou a assistir na última década do século XX demonstra que os problemas sociais aprofundados nesse quadro histórico que atravessamos não representaram apenas uma retórica, mas um processo com profundas raízes em nossa sociedade. O descaso com a realidade social brasileira, bem como a utilização privada das esferas públicas, faz parte da história de nossas instituições. (FREIRE, 2011, p. 11).

Além desses apontamentos, a autora ainda acrescenta que o neoliberalismo imprimiu na realidade brasileira a predominância de um pensamento segundo o qual a intervenção do Estado no social é vista como pouco recomendável e deve ser substituída pela lógica do mercado. A política neoliberal também imprimiu sobre os países periféricos a necessidade de uma série de reformas em áreas sociais importantes, como a educação. Sobre tal questão, Leher e Barreto (2008) salientam que as orientações neoliberais chegam aos países da periferia do capitalismo, como foi o caso do Brasil, por meio de orientações encontradas nos principais documentos dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial, assim como na cartilha do Consenso de Washington, conforme abordado anteriormente. As exigências do BM incluíam retirar do Estado a responsabilidade com a educação superior e deixá-la a cargo da iniciativa privada. Assim, mostra-se uma indicação de que as instituições de ensino superior deveriam se organizar e ser geridas por empresas econômicas, além de uma sinalização da importância de que as universidades públicas fossem privatizadas e diversificassem suas fontes de recursos, incluindo cobrança de mensalidades, contratos de pesquisa com empresas, venda de serviços e consultorias e doações de iniciativa privada. Por fim, há o apontamento de uma diferenciação institucional que separaria as universidades de pesquisa, as universidades de ensino, os centros universitários etc.

Segundo Dutra (2012), temas comuns nas discussões no âmbito internacional estavam relacionados à preocupação com a ampliação da demanda e massificação da educação superior, além das novas necessidades de uma demanda cada vez mais diversificada e a construção de novos objetivos e funções da educação superior no século XXI. A ênfase desta orientação está na eficiência das instituições privadas, que têm condições de agir de forma eficiente diante das demandas advindas das transformações políticas, econômicas e sociais, e ainda diminuir os custos do Estado, que não precisará intervir em tais questões. Nesse sentido, há um alinhamento

para que os governos fomentem o desenvolvimento da educação superior privada como complementar às instituições estatais, utilizando-se delas como forma de controlar os custos do aumento da matrícula na educação superior, além de possibilitar o incremento da diversidade dos programas de educação e ampliar a participação social no nível superior.

Freire (2011) afirma que, nos países periféricos, as recomendações dos organismos internacionais tiveram maior êxito porque enfrentaram menor resistência da sociedade civil, das organizações acadêmicas e das instituições universitárias, e devido à própria conjuntura econômica e política vivida por esses diferentes países, quando da implantação desta agenda[45]. Então, seguindo a agenda dos organismos internacionais, no Brasil, o processo de reforma da educação iniciou-se nos governos de FHC, segundo Dutra (2012), pela criação da Lei nº 9394/96, a LDB.

Sobre as medidas tomadas, Leher (2012) afirma que elas levaram a um crescimento do setor empresarial e à diversificação desse setor, o que visava promover uma desregulamentação radical e a consequente extinção do controle público sobre as instituições privadas, que seriam reguladas pelo mercado. Esse processo disseminou as universidades privadas pelo país, acompanhadas pela criação de cursos tecnológicos presenciais e/ou a distância, com carga-horária reduzida, em turnos variados e sem a necessidade de realização da pesquisa e da extensão. Isso levou a uma minimização do saber.

Dutra (2012) explica que essas ações se justificam pela necessidade de formação de força de trabalho qualificada para atender aos interesses do capital, capacitando os trabalhadores a executar um saber importado dos países hegemônicos, do capitalismo, e que define o caráter profissionalizante dos cursos universitários e a uma massificação da formação, que vem precarizando e dificultando cada vez mais as condições de se constituir o ensino universitário pautado no tripé ensino, pesquisa e extensão. Perde-se, portanto, o espaço por excelência, da crítica, da produção social, do confronto de ideias, do debate da universidade, da interrogação do sentido da gênese do real, do questionamento de si mesma.

A nova cara que vem sendo dada ao ensino superior, nas análises de Leher (2012), levou-a a tornar-se um mercado promissor que cada vez mais despertou interesses empresariais. Essa nova cara é muito diferente das universidades e centros de excelência baseados no tripé ensino-pesquisa-extensão, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Isso porque o lucro passou a ser o pressuposto guiado pela lógica do mercado, e não mais a perspectiva do desenvolvimento nacional.

[45] Essa análise da agenda dos organismos internacionais para os países periféricos já foi realizada nos itens anteriores.

Nessa perspectiva, aprofunda a perspectiva de educação como uma mercadoria, um produto a venda. A ênfase não é na possibilidade de as instituições de ensino superior não serem pautadas na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, mas sim na formação profissional através do ensino. Os outros dois elementos, extremamente importantes para as instituições de ensino superior, são deixados de lado: a pesquisa fica cada vez mais ínfima, menos existente, e a extensão pode vir a se tornar uma forma mascarada de arrecadação financeira. Ou seja, diante do momento mais difícil da universidade pública, em que ela passou por um duro processo de reforma e de ataques nas mais diversas áreas, no contexto dos anos 1990, a extensão universitária também sofreu os rebatimentos desse processo, tendo em vista que a voracidade da lógica do mercado se sobrepõe ao compromisso da instituição com a transformação da realidade.

No âmbito dos governos de FHC, Dutra (2012) aponta uma série de medidas legais que coadunaram o aprofundamento da reforma da educação e a expansão de cursos e vagas no ensino superior. Ademais, colocaram a LDB como um marco desse processo, tendo em vista que seus artigos 43 a 57 tratam do ensino superior e apontam a necessidade da reforma da educação em todos os níveis, bem como o papel do Estado como controlador e gestor da política educacional. Nela, constavam os mecanismos que incentivavam a expansão do ensino superior privado, como a flexibilização, a diversificação, a fragmentação e a avaliação do ensino. Esse novo modelo de educação superior foi regulamentado pelo Decreto nº 2.306/97, assinado em 19 de agosto de 1997.

Esses mecanismos dispostos na LDB e no decreto citado reafirmam o movimento em torno da política expansionista com interesses mercadológicos, pois, segundo Dutra (2012), os processos de diversificação de cursos e instituições, da flexibilização curricular e de turnos, favorecem a formação massificada e direcionada para o mercado de trabalho, em que prevalece a lógica da competitividade e de sobressalência dos melhores. O Estado, aqui representado pelo MEC, assume um papel de incentivador da expansão das instituições privadas.

Nessa análise, Sguissardi (2006) destaca ainda os decretos nº 2.306/97 e nº 3.860/2001, porque eles trouxeram a flexibilização da estruturação da educação superior no país e, nessa medida, romperam com o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, disposto na Constituição Federal de 1988. Ainda hoje, esse processo vem cada vez mais estimulando a segmentação da educação superior, naturalizando-a no campo dos serviços e reduzindo a educação superior ao ensino. A consequência desse processo é uma diferenciação institucional com mudanças na identidade e na função social da universidade, que passou a ser identificada como setor de serviços não exclusivos do Estado.

O que se observa é que se operou, nesse sentido, um ataque ao princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Esse princípio, que fora motivo da luta pela afirmação e institucionalização da extensão universitária por parte do FORPROEX, acabou por ser violado, pois a atenção precisava voltar-se para os investimentos por parte do Estado, que privilegiava uma política de educação completamente voltada ao mercado. Atento a essa questão, o FORPROEX ao longo dos anos 1990 empreendeu uma série de debates sobre a extensão universitária no sentido de definir uma conceituação e a sua afirmação enquanto elemento fundamental dentro da universidade pública brasileira, como forma de fazer frente aos ataques por ela sofridos.

No processo de construção de uma concepção de extensão, o FORPROEX defendeu a extensão como um instrumento viabilizador da função social da universidade, até mais do que como processo educativo. Nas análises de Sousa (2000), a operacionalização desta função se daria pela socialização do que se produz no ensino e na pesquisa, ou seja, as ações extensionistas como articuladoras necessárias da indissociabilidade das funções acadêmicas. A extensão não seria apenas o caminho, mas um instrumento articulador de práticas acadêmicas e que também articula a universidade e a sociedade.

Cunha (2002) destaca que, durante o contexto das políticas neoliberais, nos anos 1990, o FORPROEX estabeleceu uma relação de proximidade com o governo e causou uma movimentação dento do Ministério da Educação (MEC), provocada pelos debates e diálogos que levou à criação, durante o governo de Itamar Franco, da Divisão de Graduação e Extensão (DIEG/MEC) na Secretaria de Ensino Superior, com assessoria de comissão instituída pelo FORPROEX e ampliação de sua presença nas discussões internas ao MEC, no interesse da extensão universitária nacional. O FORPROEX mantinha a movimentação dentro do governo, instigado pela necessidade de construção de uma Política Nacional de Extensão Universitária. Para tanto, os vários encontros realizados pelo fórum, conforme já sinalizado no item anterior desta pesquisa, com temas afins e importantes em relação à extensão, tiveram muita importância para fomentar o debate no âmbito do governo sobre a extensão universitária.

Porém, o que se observou foi que o governo, ao implementar a contrarreforma do Estado e com ela a reforma da educação superior nos anos 1990, levou a que a extensão assumisse um papel que se ajustou às suas propostas naquele momento. Ela recebeu novos contornos, conforme expressa Cunha:

> A extensão, apesar do discurso e das ações que mobilizavam seus gerentes universitários, assumia um caráter de política de ajuste e de complemento às propostas do Estado. Atuava como um amálgama entre as novas políticas de desenvolvimento, ampliando formas de financiamento no próprio Ministério, através também de

> convênios com empresas públicas e privadas, estreitavam-se os laços com o mercado profissional para subsidiar a política industrial e tecnológica, nelas constituindo assessorias privadas com seus recursos humanos, físicos e materiais. (CUNHA, 2002, p. 30).

Nesse sentido, a autora afirma que, desde o seu surgimento em 1987, o FORPROEX trazia dentro de seu espaço coletivo e democrático de construção de políticas para a área o discurso da transformação social, como força mobilizadora, mas sinaliza que a partir de 1990 essa certeza se minimizou, apesar dos esforços e algumas vitórias. Sobre tais questões, Cunha (2002) assevera:

> A "transformação social" como possibilidade, vontade, saber e poder passou a demandar estratégias de sobrevivência e uma prática "robinhoodiana" de transferência de percentuais das atividades extensionistas "rentáveis" deveriam assegurar as propostas da extensão "social". É nesse fulcro de acontecimentos, que se encontra o caráter denunciativo das formas instituídas do lidar com o "social". A extensão, como política social interativa Estado/universidade - afirmação pautada nas interfaces propostas e efetivadas na década de 90 - recolhe e organiza questionamentos, hierarquias e rotinas, o público e o privado, a participação, a democracia, a avaliação e o controle, numa engrenagem limitada pelas políticas macros de redução de investimento em gastos sociais, seja com a universidade pública seja com as políticas públicas e sociais em geral. (CUNHA, 2002, p. 32).

Esse processo de privatização do ensino superior público no Brasil colocou definitivamente para a extensão universitária o seu maior desafio até o momento, que é se alçar como um elemento fundamental na articulação com o ensino e a pesquisa, conforme regulamentado na Constituição Federal de 1988. Tendo em vista que o modelo neoliberal alterou a forma de intervenção do Estado nas políticas sociais, enfatizando mais sua função no campo da gestão e dividindo a função executora com as instituições da sociedade civil, como foi no caso da educação, privilegiou-se e se deu ênfase ao ensino enquanto elemento central do processo de formação, e cada vez mais vêm se reduzindo os recursos destinados à pesquisa e à extensão, pois o objetivo do capital é o máximo de lucro, e não a preocupação com formação crítica e de qualidade. A extensão mantém-se, nesse sentido, relegada a um papel secundário, e o sucateamento das universidades públicas, a falta de investimentos em estrutura, como laboratórios, bibliotecas, pesquisadores etc., impetrado a partir desse enxugamento do Estado, vem contribuindo cada vez mais para um sucateamento também da própria extensão universitária.

> O ajuste promovido pelo neoliberalismo tornou o Ensino Superior um mercado promissor que despertou interesses empresariais. Hoje, no Brasil, das 905 instituições privadas[46], apenas 348 são consideradas comunitárias ou confessionais, o restante

[46] De acordo com INEP/MEC (2022), em dados atuais existem no Brasil: 304 IES públicas e 2.153 IES privadas. Em relação às IES públicas: 42,4% estaduais (129 IES), 38,8% federais (118) e 18,8% municipais (57). A maioria das universidades é pública (55,2%). Dentre as IES privadas, predominam as faculdades (81,4%), quase

> pertence a iniciativas empresariais, assumidamente com fins lucrativos. A lógica empresarial deu ao Ensino Superior do País uma nova cara, muito diferente das universidades e dos centros de excelência baseados no tripé ensino-pesquisa-extensão. Tendo como pressuposto a lógica do mercado, a instalação de um novo estabelecimento de ensino não se norteia mais pelo desenvolvimento nacional, mas pelas possibilidades de ser lucrativo ao seu dono. A distribuição das instituições passa a se concentrar nos grandes centros financeiros do país, pois nestes se encontram mais jovens egressos do Ensino Médio com possibilidades de arcar com os custos para o diploma. (FREIRE; BARBOZA; SILVA, 2003, p. 20).

Compreende-se que, apesar de serem dimensões importantíssimas na formação dos estudantes, e partes constitutivas das dimensões do ensino superior, a pesquisa e a extensão ficam de lado. Assim, a pesquisa pode se tornar apenas uma característica sem maior importância, e a extensão pode assumir um foco de ação mascarada de arrecadação financeira, tendo em vista o fortalecimento do seu direcionamento como venda de prestação de serviços.

Nesta perspectiva, Freire, Barboza e Silva (2003) afirmam que a prestação de serviços à comunidade e ao mercado seria a forma como a universidade estenderia sua presença para fora de seus muros. A universidade se apresentaria e transportaria para o ensino, a pesquisa e a extensão as características do meio em que se inserem, e, portanto, essa prestação de serviços poderá transformar a universidade em uma macroconsultoria. Nesse caso, o que basta é que tal via seja assumida como via complementar de financiamento do ensino superior, o que pode acontecer no Brasil, exatamente porque a tendência e crescente escassez de financiamento público poderia desviar a universidade para a venda de serviços públicos.

Evidencia-se aqui, um movimento novo em relação à extensão universitária, em que se mantém o oferecimento de cursos, da forma como historicamente a extensão aconteceu na universidade pública, porém, agora, a lógica do mercado é aprofundada pela oferta de cursos pagos. O perigo que se impõe está no fato de que essa poderá se tornar uma opção para a falta de financiamento público, além de transformar-se numa forma de ampliar a folha de pagamento dos docentes e contribuir para a privatização de todas as dimensões da universidade pública.

Existem ainda outros perigos, tais como o fato de que esses cursos, ao serem pagos e seguirem uma lógica de transmissão e comercialização de serviços de extensão, vão totalmente contra a essência da perspectiva de fortalecer a extensão universitária como uma possível intenção de socializar o conhecimento produzido na universidade com a sociedade. Porém, é importante ressaltar que esses ataques não diminuem a importância do tema da extensão e o significado das universidades brasileiras na luta por aproximar os objetivos das universidades públicas aos interesses da sociedade, revelados pela problemática social.

3/5 das IES federais são universidades e 33,9% são Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) (BRASIL, 2022).

A prestação de serviços, no âmbito do FORPROEX, foi também uma temática abordada nos debates travados ao longo da década de 1990. Os debates realizados nos encontros davam conta, já no VII Encontro Nacional de Extensão Universitária, da resolução das questões pertinentes ao conceito de extensão, e o principal problema que se colocava àquela altura, em 1993, dizia respeito à sua institucionalização. No debate da institucionalização, o elemento central era a forma. Ou seja, colocava-se um dos grandes nós nas práticas extensionistas, que era o debate da prestação de serviços. Sousa (2000) observa que no último encontro realizado pelo Fórum, em 1994, em Vitória, discutiu-se a extensão novamente como prestação de serviços na tentativa de novo enfoque. Neste enfoque, a autora identifica a aceitação da prestação de serviços como venda de serviços, além de sua inserção, no contexto pedagógico, numa relação de venda de serviço da universidade para a sociedade. Lá, a prestação de serviços foi debatida como possibilidade de a universidade utilizar da extensão para buscar recursos fora de seu orçamento. Este ponto, considerado bastante polêmico, será sempre encaminhado para o debate da autonomia da universidade.

> A prática da Extensão Universitária, vista como prestação de serviço, tem levado os seus idealizadores a colocarem, muitas vezes, a Universidade como uma empresa que deve ter os olhos fixos exclusivamente sobre a produção e o lucro. Através da defesa dessas ideias, pretende-se afirmar, em alguns casos, o avanço da prática extensionista. São ideias que se tem engendrado no meio de algumas Universidades e, embora sofrendo críticas de algumas IES, têm alcançado bom terreno para germinarem. (SOUSA, 2000, p. 105).

Neste ponto, a autora problematiza algumas questões bastante importantes sobre a questão da venda de serviços, alertando, por exemplo, sobre a possibilidade de essa questão se tornar, ao invés de uma solução, um grande problema. Por isso, coloca-a como de essencial importância nesse contexto: “há necessidade de definições urgentes e determinação de limites precisos, sob o risco de comprometer a Universidade Pública e sua luta por autonomia” (SOUSA, 2000, p. 106).

Outro pronto levantado sobre essa questão polêmica foi a captação de recursos via oferta de serviços, a qual poderia vir a ser um argumento para o Estado se eximir da responsabilidade diante do ensino superior público e da autonomia da universidade. Nesse sentido, Sousa (2000) destaca que seria preciso deixar bem claras as normas para que a universidade pudesse oferecer serviços. Nesse ponto, o FORPROEX também sinalizava preocupações sérias sobre a prestação de serviços como forma de captação de recursos fora do âmbito do setor público.

> O Fórum entende que a Extensão como um canal, ou uma nova forma de captação de recursos, pode acabar por se mostrar extremamente favorável ao próprio Estado, levando-o a se ver legitimado e a se eximir de qualquer responsabilidade, uma vez que não mais necessitaria alocar verbas públicas para as IES. Outro ponto a considerar

> é a própria autonomia da Universidade, que pode vir a estar comprometida se esta necessidade de sobrevivência dirigi-la para assumir papéis não aceitáveis. A Universidade não deve concordar em ser um instrumento disponível ao uso de quem puder pagar mais, pois assim, mais uma vez, estará em dívida com a Sociedade, e uma dívida maior, ao vender-se para aqueles poucos que podem comprar seus serviços, mantendo excluídos aqueles que também pagam pela existência da academia, mas nunca se utilizam dela. Isso seria a Universidade se eximindo de contribuir na formação do cidadão a partir do indivíduo. (SOUSA, 2000, p. 107).

O ponto central, conforme análise da autora, é que essa questão é de suma importância, uma vez que pode se tornar a via definitiva de privatização das IES no Brasil, e através da qual pode-se aprofundar o processo de dependência por dentro da universidade pública e a definição da extensão como porta de entrada para fortalecer essa via. No entendimento desta pesquisa, diante das questões colocadas, é de que esse processo pode repercutir de forma bastante grave na universidade pública brasileira, como também na extensão universitária, porque tem implicações diretas na produção do conhecimento, na formação profissional, bem como na própria função da universidade. Isso porque a extensão universitária é um espaço de suma importância, assim como o ensino e a pesquisa, para a garantia de direitos humanos e da cidadania. E mesmo que a extensão não seja uma política social dentro da universidade, ela é o caminho para estreitar a relação entre a universidade e a comunidade externa e promover a busca por uma relação transformadora entre universidade e sociedade.

Nessa linha de análise, Silva, Silva e Souza (2016) afirmam que a extensão universitária vem reafirmar o compromisso social da universidade visto que suas ações buscam a promoção do desenvolvimento social, a garantia de valores e direitos de igualdade, colocando-se como uma prática acadêmica que interliga as demandas da sociedade com a universidade em suas atividades de ensino e pesquisa. Contudo, mesmo que essa possibilidade de venda de serviços por meio da extensão universitária tenha surgido nos encontros do FORPROEX, o Fórum também reafirmava durante esses encontros o papel instrumentalizador e articulador da extensão universitária. Nesse sentido, ela tem que funcionar como articuladora entre as funções acadêmicas, e ainda articuladora entre a sociedade e a comunidade, não perdendo de vista seu papel pedagógico.

Cumpre, no entanto, diante desta ameaça real que é a prestação de serviços por meio da venda de serviços na extensão universitária, reafirmar cada vez mais a necessidade de efetivar o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a necessidade de que suas ações sejam desenvolvidas conjuntamente, uma vez que desta relação serão consolidadas tanto transformações no processo pedagógico de construção do conhecimento quanto no processo de socialização do saber.

> A relação entre o ensino e a extensão supõe transformações no processo pedagógico, pois professores e alunos constituem-se como sujeitos do ato de ensinar e aprender, levando à socialização do saber acadêmico. A relação entre extensão e pesquisa ocorre no momento em que a produção do conhecimento é capaz de contribuir para a melhoria das condições de vida da população. A extensão, como a ação que possibilita a interação entre universidade e sociedade, constitui-se elemento capaz de operacionalizar a relação teoria/prática, promovendo a troca de saberes acadêmico e popular. (NOGUEIRA *et al*., 2013, p. 70).

A extensão, então, tem sua relevância reconhecida não apenas por ser fonte de oxigenação de conhecimento (artístico, científico, tecnológico e cultural) produzido na universidade, mas também por, através de suas ações, produzir novos conhecimentos interdisciplinares e contribuir para a formação do aluno cidadão. Isso lhe possibilita trabalhar a partir da realidade concreta, cooperando para a qualidade de vida da população e construção de uma sociedade melhor (SILVA; QUIMELLI, 2006).

O que se observa é que nos anos 1990 conviveram no Brasil a perspectiva de extensão como prestação de serviços à comunidade, dessa vez como oferta de serviços pagos, e a perspectiva defendida pelo FORPROEX, conforme consta no artigo 207 da CF-88, de articulação e fortalecimento da extensão como uma dimensão importante da universidade, articulada ao ensino e à pesquisa, e que possibilite a construção e democratização do conhecimento produzido entre universidade e sociedade, numa relação de troca de saberes. Mas, ressalta-se que a predominância da prestação de serviços vem se mantendo na extensão universitária desde as primeiras iniciativas, o que não permitiu até esse momento que a extensão ocupasse, de fato, um lugar de prioridade juntamente com o ensino e a pesquisa, na universidade brasileira.

Retomando Fernandes (1975), entende-se que a não efetivação do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a predominância das atividades de prestação de serviços na universidade pública estão relacionadas ao padrão de universidade que se constituiu no país, que foi de uma universidade compreendida como um conglomerado de faculdades, e não se efetivou como um modelo universitário, sendo, portanto, incompatível como esse modelo de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Nesta perspectiva, é grande o desafio do FORPROEX e outros fóruns na área de extensão comunitária de construir e fortalecer a extensão enquanto uma perspectiva de trânsito assegurado à comunidade acadêmica e a sociedade, na qual ambas possam ter a oportunidade, como via de mão dupla, de elaborar a práxis de um conhecimento acadêmico (SANTOS; ARAÚJO, 2016).

Diante destas questões e do desenvolvimento formal da extensão universitária, fica cada vez mais difícil, segundo Santos e Araújo (2016), garantir a efetivação das funções mais

precípuas da extensão universitária. É fundamental, nessa perspectiva compreender as tensões presentes no processo de institucionalização da extensão universitária e a possibilidade de efetivação de sua indissociabilidade com o ensino e a pesquisa. Nesse sentido é que se propõe a analisar o lugar da extensão universitária nessa relação com o ensino e a pesquisa na universidade pública brasileira.

1.4 Os desafios da garantia do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão

Ao contrário do crescimento econômico experimentado pelo Brasil nos anos anteriores, a partir dos anos 1980[47] o país atravessou uma das maiores crises de sua história.

> As raízes dessa crise, que se manifesta inicialmente como uma crise de endividamento externo, mas que rapidamente passa a se traduzir no desajuste interno da economia, estão nas políticas adotadas na década anterior, quando a opção pela manutenção do crescimento econômico após o primeiro choque do petróleo, e, mais do que isso, a busca do salto definitivo no aprofundamento do processo de substituição de importações, levaram o Estado brasileiro a assumir um padrão de financiamento baseado no crescente endividamento externo. (OMETTO; FURTUSO; SILVA, 1995, p. 404).

Nesta direção, os autores apontam que o crescimento via expansão do mercado interno, no Brasil, que era abalizado pelo setor industrial em razão do aporte de entrada de vultosos recursos estrangeiros, foi atingido pela deterioração significativa dos termos de troca ocorrida entre 1980 e 1983, trazendo à tona a vulnerabilidade da economia brasileira aos condicionantes externos.

Os sintomas aparentes da crise, dos anos 1980, do modelo econômico baseado na substituição de importações e de toda a institucionalidade que o cercava foram a queda do ritmo de crescimento econômico e a aceleração da inflação. Além disso, as diversas implicações dessa conjuntura no plano interno tiveram uma repercussão no discurso hegemônico da grave crise fiscal do Estado, o que se explica pelo fato de que, tendo sido a dívida externa estatizada no período (socializando-se as perdas) e seus pesados encargos somados à dívida interna, eles provocaram um profundo desequilíbrio estrutural no setor público e privado do país.

> Na verdade o problema não se esgota na questão da transferência de recursos, mas se complica pelo fato de que os superávits são obtidos basicamente pelo setor privado,

[47] A década de 1980 registrou uma brusca queda do PIB entre os anos de 1980 e 1983, uma queda de 13% em relação ao período de 1970 a 1980, cujo PIB esteve em 6,1%. Embora entre 1984 e 1989 tenha apresentado diminuição de queda, o índice voltou ao que era no início dos anos 1980 (NEVES; PRONKO, 2008).

> enquanto a responsabilidade da dívida é do setor público. Ou seja, os saldos gerados em dólar pelo setor privado deveriam ser transformados pelo governo em cruzeiros, pela emissão monetária ou pela colocação de títulos junto ao público, com os previsíveis efeitos inflacionários e/ou recessivos. (OMETTO; FURTUSO; SILVA, 1995, p. 405).

Não tendo feito esse movimento, a crise foi se aprofundando e o período ficou conhecido como década perdida, mesmo que na área social tenham sido apresentados vários avanços nas lutas sociais pela democracia e o restabelecimento do regime democrático em 1985 com a promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988 (CF-88). Essa crise se configurou, então, numa crise do padrão de financiamento baseado no Estado e no capital estrangeiro. Os autores explicam que, na década de 1980, foi popularizada a ideia de década perdida na economia em função da queda de índices importantes, como o caso do PIB per capita, que "de 1970 a 1980 vinha se expandindo à taxa média de 6,1% a.a., diminui 13% entre 1980 e 1983. A tímida recuperação apresentada no período de 1984-89 leva o valor desse indicador apenas a retornar aos níveis observados no início da década" (OMETO; FURTORSO; SILVA, 1995, p. 404).

> As raízes dessa crise, que se manifesta inicialmente como uma crise de endividamento externo, mas que rapidamente passa a se traduzir no desajuste interno da economia, estão nas políticas adotadas na década anterior, quando a opção pela manutenção do crescimento econômico após o primeiro choque do petróleo, e, mais do que isso, a busca do salto definitivo no aprofundamento do processo de substituição de importações, levaram o Estado brasileiro a assumir um padrão de financiamento baseado no crescente endividamento * O argumento é tanto mais forte quanto menos organizado for o setor externo. Neste processo, a participação do setor privado na dívida externa se reduz de 67%, no período 1972/73 para 23% no final da década. (OMETO; FURTORSO; SILVA, 1995, p. 404-405).

Em contraponto, os autores afirmam que houve um endividamento público, uma vez que os superávits comerciais adquiridos foram basicamente no setor privado, o que gerou um desequilíbrio na economia brasileira, tendo em vista que a responsabilidade da dívida é do setor público. Ou seja, o setor privado gera os saldos em dólar, que precisaram ser convertidos em cruzeiros pelo governo, que realizou esse movimento em emissão monetária ou pela colocação de títulos junto ao público, com os previsíveis efeitos inflacionários e/ou recessivos. A consequência desse processo foi o endividamento do setor público, que cada vez se aprofundava mais.

Os avanços sociais registrados na década de 1980, em contraponto à crise econômica vivenciada no mesmo período, ficaram por conta da organização social, tanto de movimentos sociais quanto de entidades sindicais e representantes de entidades estudantis, na luta contra as medidas autoritárias e a política econômica impetrada durante o período da ditadura militar. Sobre tal processo, Fonseca, Araújo e Vasconcelos (2019, p. 113) acrescentam que no campo

da educação também houve um movimento de organização por meio de entidades sindicais, populares, científicas e estudantis de modo a interferir na elaboração do texto constitucional, nas diretrizes e bases da educação nacional e do PNE (Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001): "a construção do Fórum Nacional de Defesa da Escola Púbica (FNDEP), em 1987, foi exemplar na disputa pelo caráter público e universal da escola pública, como direito de todas e todos, e dever do Estado".

A construção do FNDEP, nas palavras das autoras, foi precedida por muita movimentação social, com a realização das Conferências Brasileiras de Educação (CBE) no período de 1980 a 1991, as quais foram dirigidas por entidades da área da educação, sindicatos e científicas, num contexto em que a educação vivia uma crise, resultado dos acordos internacionais, como o MEC/USAID, durante a ditadura militar. Várias organizações estiveram envolvidas na realização da I e da II CBE, realizadas em São Paulo em 1980 e em Belo Horizonte em 1982, respectivamente. Tais organizações eram: a Associação Nacional dos Docentes das Instituições do Ensino Superior (Andes), a Associação Nacional de Educação (Ande), a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped), o Centro de Estudos e Cultura Contemporânea (Cedec) e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes). Elas contribuíram para a construção de um diagnóstico da educação brasileira com clara contraposição ao modelo de escola forjado no período ditatorial e com uma proposta que articulava escola e sociedade, além de possibilitar, conforme apontou Silva (1982), pensar a viabilização de uma perspectiva de educação democrática que priorizava dois eixos básicos na discussão da questão educacional: a escola pública e a maioria da população dela excluída. No eixo da escola pública destacaram-se nas discussões e análises a descentralização dos serviços educacionais e a reestruturação da universidade.

Já a III, a IV, a V e a VI CBE foram realizadas, respectivamente, em 1984 em Niterói, em 1986 em Goiânia, em 1988 em Brasília e em 1991 em São Paulo. Essas conferências deram sequência aos debates sobre a particularidade da política educacional, travando discussões sobre a política educacional e a crise brasileira, a questão pedagógica e os desafios das questões sociais, a gestão pública da educação, a questão da universidade e a gratuidade do ensino, a universalização e a qualidade do ensino, as condições de trabalho do magistério, a escassez e má administração dos recursos públicos, dentre outros aspectos elencados por Silva (1982).

Fonseca, Araújo e Vasconcelos (2019), ao analisarem a importância destes movimentos no período que compreende as décadas de 1980 e 1990, no que concerne a um projeto de educação elaborado pela sociedade, destacaram que apesar de todas as contribuições realizadas pelos movimentos — tanto em relação à garantia de direitos sociais, inclusive o direito à

educação pública no texto constitucional, quanto à construção do Plano Nacional de Educação (PNE), em que o FNDEP teve papel importantíssimo na disputa e garantia do caráter público e universal da educação pública, colocando-a como direito de todos e dever do Estado —, não foi possível avançar nas lutas para reverter a eleição indireta para o primeiro presidente civil, nem compor um Congresso Constituinte (1987-1988) que possibilitasse avançar estruturalmente nos direitos da classe trabalhadora do país. Exemplo de tal questão é o fato de que apesar de ter sido um período de históricas greves do ABC Paulista que possibilitaram grandes vitórias e conquistas no texto constitucional, foram mesmo assim, insuficientes porque se inscrevem no marco de uma cidadania liberal-burguesa num país de capitalismo periférico

O ANDES, junto com outros movimentos organizados, teve um papel muito importante nessa conjuntura dos anos 1980 e 1990, conforme afirma Maciel (2010), tendo em vista que ele nasceu nesse contexto de movimentação social e foi criado no histórico Congresso Nacional dos Docentes em Campinas, em 19 de fevereiro 1981. Nesse congresso, os 287 delegados credenciados anunciaram por unanimidade sua criação, e o plenário decidiu que se trataria de uma Associação Nacional, que teria autonomia em relação ao Estado e às administrações universitárias e, conforme artigo 4º do seu estatuto, seria uma entidade democrática, sem caráter religioso nem político-partidário, independente em relação ao Estado, às mantenedoras e às administrações universitárias.

Nesse sentido, fruto de um período intenso de mobilizações e lutas sociais, incluindo a luta pela Reforma da Universidade de 1968 — chamada por Fernandes (1975) de "reforma consentida", na qual o movimento estudantil, através da União Nacional dos Estudantes (UNE) e dos docentes, questionava e reivindicava a transformação das universidades conglomeradas em universidades integradas e multifuncionais, conforme as análises de Fernandes (1975), e do fortalecimento das Associações Docentes (ADs), em um momento em que a onda de repressão atingia o copo docente e estudantil das universidades —, o ANDES, com base na concepção adotada por Maciel (2010), nasceu tendo como um dos objetivos:

> A elaboração de uma proposta de universidade alternativa como proposição para enfrentamento da organização, estrutura e funcionamento da universidade que tínhamos até então, e que como pilar básico deste projeto vai emergir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, que também será uma das mais importantes bandeiras de luta dos docentes universitários e de outros setores progressistas da sociedade civil organizada, redundando na sua inclusão no artigo 207 da Constituição Federal de 1988. (MACIEL, 2010, p. 112).

Com foco no objetivo de elaborar uma "Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira", o ANDES, logo após sua constituição, incluiu em seu primeiro estatuto, aprovado em 1982 no I Congresso Nacional em Florianópolis, a previsão de

criação de um GT que viria a contribuir para essa proposta. É importante, porém, destacar que esse GT já existia desde 1979, uma vez que foi criado no I Encontro Nacional das ADs (ENAD), e desde lá já sistematizava e discutia temas que incluíam o que viria a ser a proposta de universidade do ANDES, naquele contexto.

Tomando por base que o projeto da "Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira", que foi construído pelo ANDES, foi elaborado e defendido num contexto de intensas lutas sociais e políticas, nos anos 1980, partindo de Maciel (2010) entende-se que foram muitos embates e debates travados até a aprovação da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão enquanto um princípio fundamental da educação superior brasileira, no artigo 207 da Constituição Federal de 1988.

Partindo desse entendimento, Maciel (2010) utiliza a classificação de documentos selecionados por Mazzilli (1996) para empreender uma análise dos principais caminhos que levaram à inclusão do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão no artigo 207 da Constituição Federal de 1988. Os documentos foram: o *Relatório Final da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior*, publicado pelo MEC em novembro de 1985; o *Relatório e Ante Projeto de Lei do Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior* (GERES), publicado pelo MEC em setembro de 1986; a *Plataforma dos Docentes do Ensino Superior*, elaborada pela ANDES em 1986 e tornada pública em janeiro de 1987; e a *Proposta Educacional para a Constituição*, apresentada pelo Fórum da Educação na Constituinte em maio de 1987. Aqui, atêm-se às considerações da autora sobre os documentos por considerar que elas dão uma dimensão dos projetos em disputa naquele contexto, das lutas travadas e das negociações em torno das concepções de educação e sociedade, cujos debates mais comuns estavam voltados para as tendências e correntes da educação brasileira que se materializam em dois projetos, um conservador e um progressista. Esse último foi mais enfatizado e utilizado pelos movimentos sociais e educadores.

Em suas considerações, Maciel (2010) destaca que a primeira iniciativa do governo, em relação à proposta de reformulação da educação superior, foi a instalação da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior, pelo ministro da Educação Marco Maciel, do PFL, em 1985. Essa comissão tomou por base uma "lista de problemas", que foi elaborada pelo ministro para definir novos princípios para as políticas de ensino superior.

É importante considerar que o governo Sarney se deu no período de 1985-1990, fase em que se substituiu definitivamente a institucionalidade autoritária pela institucionalidade democrático-liberal no Estado autocrático-burguês. Sobre esse período, Maciel (2010), a partir de estudos anteriores, assevera:

> Em sua primeira fase, que começou com a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, em janeiro de 1985, e foi até o anúncio do Plano Cruzado, em fevereiro de 1986, as contradições geradas pela crise do padrão de acumulação dependente-associado se intensificaram, na medida em que a ampla composição política operada para viabilizar o fim da Ditadura Militar impôs uma forte indefinição sobre os rumos a serem seguidos no plano econômico. Além disso, o conteúdo fortemente limitado das mudanças institucionais com as quais Tancredo se comprometeu revelava, ao mesmo tempo, a perspectiva autocrática alimentada pelas diversas frações do bloco no poder e a própria debilidade da tática política da oposição burguesa, representada pelo PMDB, de tentar a substituição da institucionalidade autoritária "por dentro" dela mesma. O resultado foi um importante descompasso entre as perspectivas de mudança alimentadas pelas classes subalternas, em particular pelos trabalhadores, e a realidade política de uma institucionalidade preservada no essencial, gerando um aguçamento dos conflitos sociais como não se via desde o final dos anos 70. Nestas condições, a legitimidade obtida com a "solução negociada" que pôs fim à Ditadura desgastou-se rapidamente, exigindo do governo da Aliança Democrática correções de rumo, avanços e recuos, ameaças e chantagens para cumprir o "cronograma" da transição negociado por Tancredo. (MACIEL, 2010, p. 115).

A autora destaca que esse governo, por desenvolver uma perspectiva de pouco comprometimento com as mudanças institucionais, alimentou uma perspectiva autocrática pelas diversas frações do bloco no poder e a própria debilidade política da oposição do PMDB em tentar substituir a institucionalidade autoritária "por dentro" dela mesma.

Esse governo de alianças democráticas se constituiu de vários setores autocráticos, tanto do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) quanto do Partido da Frente Liberal (PFL), e bem menos por setores antiautocráticos. É importante aqui recuperar um elemento fundamental: o PFL foi um partido que participou com bastante frequência do governo de Sarney, tendo realizado em 1989 uma aliança com o impopular governo e ficando marcado como um partido clientelista, governista e dominado por coronéis nordestinos, bem distante da ideia do que seria uma expressão moderna do liberalismo e da centro-direita nacional. Tancredo abrigou vários representantes do PFL em seu governo, entre eles Marco Maciel, que veio a ser seu ministro da Educação advindo das forças arcaicas do Nordeste, e o próprio José Sarney. Isso trouxe impactos para o projeto da *Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira*, elaborado pelo ANDES com a sociedade civil e outras entidades da área da educação, que defendiam uma educação pública, gratuita e de qualidade. Esses atores viram na proposta da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior uma tentativa de definir os novos princípios para as políticas de ensino superior com base numa "lista de problemas", elaborada pelo ministro Marco Maciel, cujo teor não correspondia aos anseios da proposta do ANDES.

Maciel (2010) analisa que essa iniciativa da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior foi um primeiro passo por parte do governo, que é quem elabora e define a política de educação, em relação à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, tendo

em vista que o princípio foi considerado no documento. Ainda assim, a mesma autora considera que a proposta não obteve êxito prático naquele momento e nem chegou a ser objeto de análise por parte da comunidade acadêmica, porque três meses depois o documento foi substituído por outro elaborado pelo Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES), apontado por Maciel (2010) como a segunda iniciativa do MEC para pensar a reforma da educação naquele contexto.

> "Comissão apresenta um conjunto de medidas que apontam para a afirmação e formas de realização da associação entre as três funções" (p. 159). É um documento "avançado" para esse novo contexto que se apresenta, pois além de explicitar a relação entre universidade e sociedade, é um documento inédito por parte do MEC no que se refere à incorporação da ideia de associação entre ensino, pesquisa e extensão, além de atribuir um caráter mais abrangente à extensão. (MACIEL, 2010, p. 125).

O segundo documento apresentado pelo governo, o relatório do GERES, foi considerado um retrocesso histórico em relação às lutas que já vinham sendo empreendidas e em relação ao relatório elaborado pela Comissão. Nesse sentido, ele causou polêmicas e recebeu reação e críticas imediatas tanto da comunidade acadêmica e de entidades como do CRUB, da ANDES, da FASUBRA, da UNE, da SPBC e, até mesmo, da CAPES, mesmo ela sendo um órgão do governo.

As polêmicas e críticas principais por parte da comunidade acadêmica e entidades diversas em relação à proposta do GERES reafirmavam que ela retomava a política governamental anterior aos anos 1980, aquela que tanto tinha sido combatida pelos movimentos sociais pela educação e que estava relacionada, principalmente, ao fato de desobrigar o governo a destinar recursos para o ensino superior. Além disso, outra crítica foi posta em relação ao conceito de universidade apresentado pelo relatório, o qual a dividia em dois tipos: a universidade do ensino, que não tinha a pesquisa como uma atividade fim e que substituía o uso do método científico pela prática didática do cotidiano; e a universidade do conhecimento, que era focada no desempenho acadêmico e científico e era considerada modernizante.

A proposta do GERES, na concepção de Maciel (2010), feria diretamente a proposta elaborada pelas associações dos docentes e pelo ANDES em 1982. Isso porque, enquanto estes grupos propunham uma reforma da educação superior pautada no princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como central para a constituição de uma universidade pública, gratuita e de qualidade, o GERES simplesmente excluiu esse princípio da função da universidade, o que já estava previsto desde na Lei n° 5540/68. Além disso, a proposta do GERES ainda trazia outros elementos que foram bastante criticados, sendo eles, a vinculação da autonomia universitária à autonomia financeira e a definição de avaliação de

desempenho como critério para alocação de recursos financeiros nas instituições de ensino superior. Em relação aos recursos, eles estavam previstos, no documento do GERES, apenas para as universidades do conhecimento, que eram consideradas centros de excelência em relação às universidades de ensino. Ficaria, então, a cargo das universidades de ensino alocarem recursos para a realização das atividades de pesquisa e extensão, o que ocorreria mediante a prestação de serviços e levaria, assim, à privatização do conhecimento produzido na universidade.

Dessa forma, ficava comprometida, por exemplo, a realização da extensão universitária na perspectiva de sua relação com a comunidade, haja vista a sua instrumentalização por meio de trocas em relação ao conhecimento produzido. Segundo o ANDES (2003), esse novo conceito colocaria, na universidade de ensino, a extensão a serviço de uma minoria, e não da comunidade.

Ocorre que, mediante as críticas e pressões dos movimentos sociais e do ANDES em relação à proposta do GERES, segundo Maciel (2010), o governo acabou por arquivá-la, e, diante da derrota deste projeto, as entidades e o movimento docente vieram a se fortalecer e a acalorar no processo da constituinte o argumento de inclusão da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na Constituição Federal.

O ANDES-SN[48], então, agrupou-se com outras entidades, tais como a ANDE, a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), o CEDES, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnicos-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas no Brasil (FASUBRA), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Secretaria de Estado de Agricultura Familiar (SEAF), a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) e a União Nacional dos Estudantes (UNE), e juntas, essas entidades propuseram, construíram e compuseram, num momento de fortalecimento, o Fórum da Educação pela Constituinte. A partir do 13º CONAD, os professores foram construindo o que seria a Plataforma dos Docentes do Ensino Superior para a Constituinte, que veio a servir de referência para os debates travados e encaminhados no Fórum.

A plataforma foi aprovada no 6º Congresso realizado em Goiânia, em janeiro de 1987, e no 1º Congresso Extraordinário do ANDES-SN, no Rio de Janeiro, em maio do mesmo ano. Nela estava explicito o compromisso das entidades em relação a uma educação gratuita e de

[48] A partir de 1982, o ANDES-SN tornou-se um sindicato e, por isso, ele será referido aqui como ANDES-SN.

qualidade, com pontos considerados inegociáveis que deveriam pautar a organização concreta da educação, a saber: a democracia, a qualidade, a gratuidade, o interesse público e a autonomia. Como consequência desses pontos inegociáveis, houve a inclusão no item III da proposta de elementos que reforçavam a defesa da autonomia universitária, como a livre manifestação pública de informação e de pensamento e a proibição de toda forma de censura. Além disso, garantia a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão em todo o território nacional e sem qualquer cerceamento em relação à natureza ideológica, religiosa ou política. Começou nesse ponto a sistematização para que o princípio fosse incluso no artigo 207 da Constituição Federal de 1988 (MACIEL, 2010).

Foi dessa forma que o princípio da indissociabilidade foi incorporado na Constituição Federal de 1988, sendo também incluída a proposta do Fórum de uso do termo "entre", que deixava ainda mais clara a indissociabilidade entre as três funções. Os direitos instituídos na Constituição Federal de 1988 dizem respeito, entre outras questões, à regulamentação de direito sociais, nos quais se inclui a educação. De forma genérica, a educação está prevista no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, cuja regulação específica se encontra no Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I, a partir do artigo 205: "são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição" (BRASIL, 1988).

No que se refere às universidades, a CF-1988 deu-lhes um tratamento específico e trouxe as disposições sobre elas no artigo 207.

> Art. 207 As universidades gozam de autonomia didático científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.
> § 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.
> § 2o O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (BRASIL, 1988).

Neste excerto, percebe-se que está em destaque o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, no qual o ensino se diferencia apenas formalmente das atividades de pesquisa e extensão. Aliás, é importante destacar que a conexão entre os princípios de autonomia e indissociabilidade representou, conforme salienta Minto (2018), uma luta histórica do movimento dos educadores e também da comunidade científica, a qual já indicava a intenção de evitar uma fragmentação das atividades acadêmicas desenvolvidas e ainda a pulverização da oferta de bens e serviços acadêmicos com base em critérios alheios aos da lógica essencial de organização e produção do trabalho que ocorre na universidade.

Nota-se, igualmente, que essa concretização representou uma vitória do ANDES – SN, que, junto com outras entidades e organizações que integravam o Fórum da Educação pela Constituinte, reivindicava uma universidade que fosse autônoma, gratuita, pública e democrática, e a regulamentação do artigo 207 da CF-88, bem como das regulamentações posteriores. Essas entidades intencionavam possibilitar às universidades o exercício de sua autonomia, o que lhes permitiria ser verdadeiras entidades produtoras de conhecimento, voltadas ao ensino, à pesquisa e à extensão, já que a autonomia deve ser instrumento de consecução de sua finalidade social. Assim, a proposta do ANDES e das organizações do Fórum da Educação teve um significado muito importante no momento de reabertura política e democratização.

A concretização do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na Constituição Federal de 1988 coadunava também com as lutas do Fórum de Pró-reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (FORPROEX), um fórum atuante nas décadas de 1980 e de 1990, especialmente preocupado com a extensão universitária nas instituições públicas de educação superior. O FORPROEX entendia que, em linhas gerais, a história da universidade tinha sido, no campo político institucional, a luta daqueles que acreditavam que o espaço acadêmico deveria ser revelador do exercício de teorias e práticas transformadoras da sociedade e do Estado. Tratava-se de uma universidade em que fosse possível a convivência de ideias e a expressão da multiplicidade de pensamentos, mesmo que por vezes conflitantes. Enfim, uma universidade em que:

> No seu interior, iniciativas tentam romper as amarras da academia, ansiando por uma universidade pautada em novos paradigmas, que envolvem, o respeito à ética, à diversidade cultural, e a inclusão social, como seus princípios e suas referências. Uma universidade que amplie seu escopo de atuação, passando a envolver não só os segmentos sociais já tradicionalmente privilegiados, mas a sociedade na sua totalidade. (FORPROEX, 2006, p. 40).

O que se coloca aqui, tanto na perspectiva do projeto defendido pelo ANDES-SN como do FNDEP e do FORPROEX, seria a luta por uma mudança relacionada a uma universidade cujos parâmetros científicos ganham visibilidade pela produção de novos conhecimentos, de novas tecnologias e de avanços no conhecimento científico, mas também a uma universidade que articule esse conhecimento com as demandas sociais, pautada em paradigmas democráticos e transformadores.

Nesse sentido, Maciel e Mazzilli (s./d.) afirmam que, desde a aprovação da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na Constituição Federal de 1988, o ANDES-SN vem reafirmando sua proposta para a universidade brasileira, e não abre mão desse

princípio como base dessa universidade socialmente referenciada, em que pesem os embates e dificuldades enfrentados nos últimos vinte anos. Nesse sentido, utilizando-se da última versão publicada da proposta do ANDES-SN para a Reforma da Educação Superior (ANDES, 2003), as autoras argumentam que se percebe que o sindicato, ao se referir aos princípios que fundamentam o denominado padrão unitário de qualidade, reafirma que:

> O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão reflete 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 referenciem na avaliação institucional, no planejamento das ações institucionais e na avaliação que leve em conta o interesse da maioria da sociedade (ANDES, 2003 *apud* MACIEL; MAZZILLI, s./d., p. 4).

Além do ANDES – SN, e articulado a ele, o FNDEP continuou defendendo a garantia de direitos sociais e lutando pela expansão da educação pública com qualidade referenciada nas necessidades da classe trabalhadora. O FNDEP, conforme afirmam Fonseca, Araújo e Vasconcelos (2019), articulou-se para aportar contribuições aos textos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) e do Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira (PNE), na década de 1990, e para isso realizou Congressos Nacionais de Educação (Coned) que sintetizaram as referidas contribuições no PNE de 1997. O eixo dessas ações era a defesa do caráter púbico e gratuito da educação e da destinação exclusiva de recursos públicos para a educação pública referenciada no produto interno bruto (PIB).

Porém, as autoras argumentam que, ignorando as propostas que vinham sendo construídas pelas entidades que compunham o FNDEP, o governo de FHC, quando assumiu em 1995, apresentou um projeto de LDB completamente à revelia de todo o movimento realizado pelo Fórum. A partir desta postura do governo, naquele momento, o foco do FNDEP se voltou para a construção do PNE, e para isso "se reorganiza para os enfrentamentos e se amplia, articulando quinze entidades nacionais de caráter científico, sindical, popular e estudantil, apontando para a realização dos Coned, cujo desafio, expresso em suas temáticas, era a construção de um PNE que refletisse as reivindicações da sociedade brasileira" (FONSECA; ARAÚJO; VASCONCELOS, 2019, p. 116).

Esse movimento do FNDEP levou à realização de dois Coned, sendo que o primeiro debateu os eixos que iriam orientar a proposta do PNE e o II Coned aprovou a proposta de Plano Nacional da Educação da Sociedade Brasileira, que tinha como principal eixo norteador a defesa da qualidade da escola pública e, associada a tal questão, a destinação de 10% do PIB para a educação pública. Mesmo com esse movimento, novamente o Congresso Nacional não

considerou a proposta do Coned e analisou a proposta do PNE (2001-2010) encaminhada pelo MEC, que foi aprovada pela Lei nº 10.172/2001. A luta pelos 10% do PIB para a educação estava subsidiada no PNE da sociedade brasileira, conforme explica as autoras, com o intuito de combater a desigualdade social gerada por uma política econômica mundial, de internacionalização do capital que deixa de fora do chamado progresso uma grande parte da população e afeta as políticas públicas, como é o caso da educação.

É importante destacar que as lutas travadas pelo FNDEP para aprovar os dispositivos trazidos pelo artigo 207 da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, para regulamentá-los na LDB e no PNE, visavam contribuir para fortalecer dentro das universidades a perspectiva de uma universidade que se articulasse com a sociedade e cuja função ultrapassasse a produção do conhecimento científico especializado para se associar à relevância social deste trabalho científico. Porém, Maciel (2010) afirma que, para que houvesse a aplicabilidade desse princípio, outros fatores, especialmente a autonomia e o financiamento, precisavam ser garantidos, embora ressaltem que já tenha sido um avanço a aprovação do dispositivo na legislação naquele momento.

É importante considerar, conforme apontam Catani e Oliveira (2002), que apesar de a LDB trazer o dispositivo sobre a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o artigo 207 da Constituição Federal de 1988 sofreu várias tentativas, por meio de emendas constitucionais assim que aprovado, cuja finalidade era retirar tal dispositivo dos documentos oficiais. Tais tentativas estavam relacionadas ao fato de que os princípios contidos no dispositivo traziam embutido um padrão de qualidade que feria os interesses políticos e econômicos tanto dos setores públicos como dos privados.

Para os autores, a aprovação da LDB em 1996 significou um claro ataque ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, tendo em vista que, na prática, abriu espaço para sua omissão, com aprovação de dispositivos contidos em artigos. Exemplo disso é o artigo 45, que faz menção à educação superior e estabelece que ela “será ministrada em instituições de ensino superior públicas ou privadas, com vários graus de abrangência e especialização” (BRASIL, 1996). Catani e Oliveira (2002) ainda acrescentam que no Decreto nº 2.306/97 criou-se a figura dos polêmicos centros universitários, o que abriu um leque de opções para a organização das IES, criando, com isso, a possibilidade de oferta de cursos superiores apenas através do ensino, excluindo, portanto, a pesquisa e a extensão como funções que, associadas ao ensino, cumpririam o dispositivo constitucional. Além disso, ressaltam que a criação do Decreto nº 5.786/2006 destacou o grau de autonomia dos centros universitários.

Em seu artigo 2º, especifica-se que eles poderiam criar, organizar e até extinguir cursos e programas de educação superior, e ainda remanejar ou ampliar vagas nos cursos em sua sede.

Maciel e Mazzilli (s./d.) afirmam, coadunando com Catani e Oliveira (2002), que, tanto do ponto de vista da legislação quanto das políticas públicas para o ensino superior como um todo, o cumprimento do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão tem um quadro que é pouco promissor já desde os anos 1990. Aqui reside um ponto importante que diz respeito ao fato de que, na concepção defendida neste trabalho, entende-se que o elemento constitucional da relação entre ensino, pesquisa e extensão, desde sua promulgação na Constituição Federal de 1988, nunca se efetivou na universidade brasileira. Isso se explica pelo fato de que no Brasil, devido à sua formação social fundada em um capitalismo periférico e dependente, conforme sinalizou Fernandes (1975), nunca houve um modelo de educação superior de nível universitário. Mesmo quando as universidades se constituíram no país, isso ocorreu por meio de conglomerados de faculdades e, portanto, não se estabeleceu uma perspectiva de universidade autônoma. Pelo contrário, ela se constituiu de forma heteronômica.

Nesse sentido, as opções políticas, econômicas e sociais dos governos brasileiros após os anos 1990, desde Fernando Collor, passando por FHC e os governos do Partido dos Trabalhadores, com Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, que deram sequência, e aprofundaram, o alinhamento com as orientações neoliberais, acarretaram um aprofundamento da dependência do país. A contrarreforma do Estado e as contrarreformas da educação empreendidas nesses governos, alinhadas com as proposições dos países centrais, favoreceram uma gradativa tomada das universidades pelos mecanismos de gestão privada e pela necessidade da centralidade da formação voltada para formação de mão de obra para o mercado de trabalho, com foco no ensino e pouco investimentos para pesquisa e extensão, que seguem fragilizadas e precárias na relação com o ensino.

Entende-se, então, com base nas análises de Fernandes (1975), que o padrão de educação superior não universitário que se constituiu no Brasil, a partir da inserção dependente e heteronômica do país na economia capitalista e do padrão heteronômico e elitista da universidade brasileira, explica porque, mesmo alçada como um princípio garantido na Constituição Federal de 1988, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão não se efetivou na universidade brasileira nos moldes dos defensores da universidade pública, gratuita e de qualidade, como o ANDES, o FNDEP e o FORPROEX.

Assim, é possível perceber por que nos últimos trinta anos a tentativa de efetivação desse princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, vem sendo frustrada, e se relaciona ao fato de que, a partir das contrarreformas implementadas na educação superior

brasileira, avançar com a institucionalização deste princípio não é interessante para o capital, para os interesses da burguesia de serviços educacionais em particular e ao processo de valorização do capital em geral. A LDB de 1996, por exemplo, aprovada durante os governos neoliberais de FHC, não reafirmou esse princípio, tendo em vista que para o capital interessa que seja encurtado o tempo de formação para que o alunado retorne imediatamente para o mercado de trabalho. Para isto, a formação rápida, focada no ensino e em forma de treinamento é suficiente e dispensa a formação possibilitada pela pesquisa e pela extensão.

Flores e Melo (2020, p. 8), ao analisarem a formação ensejada pela extensão e pela pesquisa, ressaltam que ela acarretaria o aprimoramento de habilidades e competências aos alunos participantes dessas atividades, de forma que lhes proporcionasse uma formação diferenciada, a qual ultrapassasse a formação técnica profissional, e uma formação cidadã. Assim, articulada às demandas constantes por novas tecnologias e novos conhecimentos impostas pela sociedade capitalista na atualidade, a formação discente necessitaria ultrapassar o nível apenas da preocupação com a formação técnica: "é notável a percepção de que o conhecimento não se refere apenas aos saberes adquiridos ao exercício da sua própria área formativa, mas no entendimento de que sua ação provoca um benefício social".

> A globalização do conhecimento e o surpreendente crescimento da taxa de inovação tecnológica, ao tornarem extremamente curto a vida útil do conhecimento contemporâneo, seriam razões importantes para a formação do estudante não estar circunscrita à formação profissionalizante. Afinal, essa em pouco tempo torna-se superada. A noção de competência profissional, hoje, envolve o domínio não apenas do conhecimento acumulado (os conteúdos e suas implicações mais imediatas), mas também as formas como o conhecimento é produzido nas áreas científicas a ele relativas e sua contextualização histórica. (FORPROEX, 2006, p. 42).

Nesse sentido, o FORPROEX entende que essa formação precisa estar articulada à capacidade de permanente aprendizado e à capacidade questionadora, crítica, cujas bases se fundamentam em uma capacidade de recriar permanentemente o conhecimento, enfim, uma formação que articule o ensino, a pesquisa e a extensão. No entanto, essa não é, segundo aponta Leher (2018), a formação que interessa ao capital, que no Brasil toma a educação, assim como a saúde, como áreas de interesse econômico e lucrativo e como base para a formação de mão de obra para o mercado de trabalho. Trata-se, portanto, de uma educação fundamentada no ensino como foco central.

Nesse sentido, Dourado (2002), analisando os anos 1990, explica que as políticas sociais foram orientadas, entre outros processos, pela contrarreforma do Estado, que:

> Engendra alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, redirecionando mecanismos e formas de gestão e, consequentemente, as políticas públicas e, particularmente, as políticas educacionais em sintonia com os organismos

> multilaterais. Tais ações na arena educacional expressam-se no processo que resultou na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), negligenciando parte das bandeiras encaminhadas pela sociedade civil, especialmente o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. (DOURADO, 2002, p. 241).

Operou-se, no âmbito jurídico-formal da contrarreforma, por um redesenho do Estado brasileiro, e particularmente da educação, fundado na ressignificação dos conceitos de público, de privado e de estatal, no plano político. A aprovação da LDB, em 1996, como uma dessas reorientações jurídico-formais contribuiu para um processo em que a educação tomou os rumos da mercantilização, com transferência das responsabilidades do setor público para o privado, além da adoção de um perfil em que a formação através do ensino se pautasse em uma qualificação e profissionalização exclusivamente voltada para o mercado. É o que Chauí (2003) vai analisar na contrarreforma, entendida como pressuposto ideológico: a colocação do lugar dos direitos sociais no setor de serviços não exclusivos do Estado, mas definidos pelo mercado.

Sobre essa questão, Minto (2008, p. 7) afirma que "a contrarreforma do ensino superior nos anos 1990 e 2000 fez do trabalho intelectual nos marcos da academia uma atividade praticamente restrita ao universo da reprodução capitalista". Ainda nesse escopo, mas refletindo sobre o contexto da reorganização econômica global, sobre a contrarreforma do Estado brasileiro e sobre a formação de um país dependente em relação aos interesses do capital internacional, Sguissardi (2009) afirma que alguns elementos importantes têm comprometido o caráter público e autônomo as IES, dentre eles destaca: a progressiva e crescente privatização/mercantilização, inclusive, das instituições públicas estatais; a predominância da administração gerencial eficientista; a preponderância crescente do papel de regulação e controle estatais das IES por meio de sistemas avaliativos; o modelo de universidade neoprofissional, heteronômica e competitiva. O processo de mercantilização do ensino superior, na concepção do autor, inviabiliza instituições comprometidas com o significado sociopolítico da universidade e, assim, favorece e fortalece os grandes conglomerados universitários.

Souza (2000), ao analisar o processo de expansão e mercantilização da educação com base em dados do MEC/INEP, aponta que, no período entre os anos 1980 e 1998, houve uma grande diversificação institucional no Brasil em relação à educação superior:

> O sistema conta atualmente com 973 instituições, sendo que 153 universidades ocupam uma posição irrelevante, em termos quantitativos, representando apenas 16% do conjunto dos estabelecimentos. Ao contrário do pretendido pela legislação, a expressiva maioria do sistema superior é constituída pelos 727 estabelecimentos isolados que representam 75% da totalidade das instituições de ensino. (SOUZA, 2000, p. 43).

Os dados não apenas mostram uma diversidade, mas também um forte crescimento numérico das instituições de ensino superior nas últimas décadas. E mesmo diante desse crescimento, o autor sinaliza que ocorre uma distribuição desigual do total das IES pelo país: a região Sudeste absorve 59% dos estabelecimentos; o Sul, 13%; o Nordeste, 13%; o Centro-Oeste, 11%, e o Norte abriga apenas 4% das instituições. Chama a atenção do autor também o fato de que há uma predominância numérica expressiva, nos dados do MEC/INEP entre os anos 1980 e 1998, da rede privada, que engloba 78% dos estabelecimentos, enquanto o setor público é responsável por 22% das instituições. As universidades privadas prevalecem numericamente em todas as regiões do país, principalmente no Sudeste, no Sul e no Centro-Oeste.

Desperta a atenção do autor ainda o fato de que houve um crescimento das universidades, sendo que entre as federais praticamente não houve mudança, mas as estaduais triplicaram, passando de 9 para 30. Novamente ele ressalta que o maior impulso para o crescimento das instituições universitárias veio do setor privado, que passou de 20 para 76 universidades, representando um aumento de 280%.

Dutra (2012) analisa o processo de disseminação das universidades privadas pelo país e pontua que o setor empresarial cresceu em razão de medidas que foram tomadas no sentido da desregulamentação, o que foi capaz de remover o controle público das instituições privadas, que passaram a ser reguladas pelo mercado. E essas medidas, em todos os níveis do ensino no país, em sua grande maioria, foram tomadas durante o governo de FHC sob a ideologia neoliberal, seguindo os ditames dos organismos internacionais, conforme o documento do Banco Mundial:

> As instituições privadas constituem um elemento importante de alguns dos sistemas de educação pós-secundária mais eficazes que existiam atualmente no mundo em desenvolvimento. Podem reagir de forma eficiente e flexível diante das transformações da demanda, e ampliam as oportunidades educacionais com pouco ou nenhum custo adicional para o Estado. Os governos podem fomentar o desenvolvimento da educação superior privada a fim de complementar as instituições estatais como meio de controlar os custos do aumento da matrícula na educação superior, incrementar a diversidade dos programas de educação e ampliar a participação social no nível superior. (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 6).

Dutra (2012) afirma, então, que o mercado conduziu nos últimos anos da década de 1990 o ensino superior, tendo em vista que o que se busca, nesse contexto, é uma mão de obra qualificada a curto prazo. Nesse sentido, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é ignorada na formação massificada. Tal processo acarreta um acúmulo de responsabilidades para a universidade, o que faz com que ela deixe sua primeira e essencial função de produção de conhecimento e reflexão crítica, inovadora e comprometida com uma sociedade democrática.

A autora argumenta que, diante da massificação da formação, direcionada para o mercado de trabalho e embebida de competitividade e individualismo, o MEC estimula cada vez mais o processo de expansão das instituições privadas.

> O MEC vem estimulando o processo por meio, notadamente, de a) criação de centros universitários, com autonomia para o desenvolvimento de atividades na área de ensino e formação profissional; b) regulamentação dos chamados cursos sequenciais, isto é, cursos superiores de curta duração, voltados para a formação profissional específica ou para complementação de estudos, como alternativa ao acesso da sociedade ao ensino de terceiro grau; c) flexibilização curricular que incentive o desenvolvimento de projetos pedagógicos mais específicos, procurando atender aos interesses regionais, combater a evasão, aumentar a participação dos setores que integram a formação e ampliar o espaço do aluno na definição de seu currículo, além de adequar os cursos as demandas do mercado de trabalho; d) instituição e consolidação de Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), com a finalidade de diversificar o processo de acesso, oferecendo alternativa (s) de associações ou substituição do vestibular; e) incentivo aos programas de ensino à distância, os chamados cursos virtuais, incluindo os cursos de graduação; f) definição de nova matriz de distribuição de recursos orçamentários (entre as IFES) que privilegia o número de alunos efetivos na graduação. (OLIVEIRA, 2000, p. 19).

O que se observa é que a crescente privatização da educação superior, especialmente, a privatização que se deu por dentro da educação superior pública durante a década de 1990 e o incremento da flexibilização da forma de organizar, torna cada vez mais evidente a dificuldade de concretização da associação entre ensino, pesquisa e extensão na prática acadêmica, Isso porque, via de regra, a consecução da associação entre ensino, pesquisa e extensão demandaria uma universidade que tivesse se constituído sob bases autônomas, e o que se verificou no Brasil foi a constituição de uma universidade heteronômica, formada sobre as bases de uma sociedade de inserção dependente na economia mundial, nos dizeres de Fernandes (1975), e, portanto, incapaz de realizar a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Desse modo, diante das medidas implementadas pela contrarreforma da Educação proposta pelo governo de FHC, dentro do conjunto de medidas da contrarreforma do Estado, durante a década de 1990, ficaram bastante claros os imensos desafios colocados para a universidade brasileira na década seguinte. Esses desafios se tornam ainda maiores quando se observa que houve a entrada no poder, em 2003, de um governo do Partido dos Trabalhadores, considerado por muitos como um governo progressista. Isso porque tal entrada renovou na sociedade uma expectativa de que o projeto de universidade democrática, proposto no período da redemocratização pelo FNDEP e se configurou no projeto de *Proposta do ANDES/SN para a Universidade Brasileira*, pudesse se efetivar.

Assim, no sentido de compreender melhor esse contexto, a partir de 2003, é importante compreender com mais detalhes a educação superior publica durante os governos do Partido dos Trabalhadores e as opções feitas por tais governos, incluindo as universidades brasileiras.

O ciclo de reformas iniciado em 1968 começou a se fechar com as contrarreformas dos anos 1990 e 2000, e esse ciclo levou cada vez mais à subordinação do campo educacional como um todo, a uma lógica mais densamente capitalista e, como se verá, segundo alguns autores como Lima (2005; 2011), Leher (2008), terão seu aprofundamento nos governos do Partido dos Trabalhadores.

2 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES E A EXPANSÃO DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

Neste capítulo, apresenta-se um debate acerca da Política de Educação Superior Pública no Brasil nos governos do Partido dos Trabalhadores, no sentido de conhecer os projetos em disputa, bem como os embates experimentados pelos diversos atores envolvidos na construção desta política diante do aprofundamento das políticas neoliberais e do processo de empresariamento da educação superior no país.

Nesse sentido, tratar-se-á da Política de Extensão Universitária desenvolvida na universidade brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores, compreendendo-a como um dos eixos fundamentais da universidade brasileira, por ser a via de troca com a sociedade, mas que não se efetivou dentro do modelo não universitário empreendido na universidade brasileira. Para isso, tem-se em vista a argumentação de Fernandes (1975), segundo a qual as universidades no Brasil se formaram como um conglomerado de faculdades, o que não viabilizou uma universidade autônoma e democrática.

No contexto dos governos do Partido dos Trabalhadores, as políticas de cunho neoliberal se aprofundaram e um novo tipo de privatização, implementado por meio do empresariamento da educação, intensificou-se e gerou uma série de consequências, dentre elas sobre a autonomia universitária. Entende-se ser importante compreender tal movimento e seus rebatimentos na política de extensão universitária desenvolvida durante esse governo. Sendo assim, empreendeu-se uma análise da autonomia universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores numa tentativa de compreender esse processo.

Ainda neste capítulo, desenvolveu-se uma análise sobre a avaliação e o financiamento na política de educação superior brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores a fim de analisar o sistema de avaliação proposto e aprovado por esse governo, o SINAES, e suas configurações e execução no contexto das políticas de privatização e mercadorização da educação superior brasileira. O financiamento também foi analisado sob a perspectiva de pensar a educação superior a partir das medidas tomadas no governo do Partido dos Trabalhadores, os quais intensificaram o ajuste fiscal e aumentaram o uso do fundo público para o financiamento de políticas que beneficiassem o setor privado, como foi o caso do PROUNI, do REUNI e do FIES.

2.1 A Política de Educação Superior Pública no Brasil nos governos do Partido dos Trabalhadores – PT (2003 a 2016): os projetos em disputa

Para debater sobre os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e tratar dos projetos em disputa em relação à política de educação superior, fez-se uma análise acerca da formação social brasileira no período no qual se empreenderam esforços para desvelar o terreno em que se deram as lutas de classes e como essas lutas repercutiram na política de educação superior proposta por tal governo. Para tal análise, apoiou-se em autores como Iasi (2019), Fernandes (1975), Leher (2008; 2018), ANDES (2003; 2004; 2013), Lamosa (2017), Freitas *et al*. (2013), tendo em vista que eles tratam da conjuntura sócio-histórica, política e econômica que permeou o contexto no qual o Partido dos Trabalhadores chegou ao poder no Brasil, nos anos 2000, bem como apontam os projetos de educação em disputa que se apresentavam naquele momento e o projeto que foi empreendido pelo partido.

Torna-se importante recuperar, ainda que brevemente, elementos da formação social brasileira, nos períodos desde 1970, como forma de subsidiar a compreensão do contexto em que se iniciam os governos do Partido dos Trabalhadores, após 2003, e a orientação empreendida por eles em relação à política de educação superior. Iasi (2019, p. 420), ao realizar uma análise da formação social brasileira diante do encerramento do ciclo histórico aberto pela crise da autocracia burguesa no final da década de 1970, ressaltou que, embora se tenha desenhado um quadro no qual houvesse a possibilidade de superação de uma das características mais marcantes da nossa história, o prussianismo, o que se viu foi um quadro em que a institucionalidade democrática que poderia possibilitar que a luta de classes se desse em terreno mais favorável aos trabalhadores, na verdade, acabou por demonstrar, com o desfecho do golpe de 2016, que se fez vitoriosa a via das classes dominantes. A partir de estudos anteriores, o autor aponta que, através da estratégia de uma abertura lenta, gradual e segura, os interesses da classe dominante não foram sequer ameaçados mesmo no "auge do que foi a experiência petista de uma "democracia de cooptação"[49]. Sobre tal questão, a tese do autor é a de que:

> As determinações da via prussiana e da autocracia burguesa no Brasil, nos termos apresentados por Florestan Fernandes (1975) e suas implicações para o campo específico do Serviço Social tal como estudadas por José Paulo Netto (2008), não

[49] No contexto da crise da autocracia burguesa reapareceria o velho dilema da revolução burguesa no Brasil e de como equacionar o problema político da hegemonia burguesa, agora sob a necessidade de "entrelaçar os mecanismos de uma democracia de cooptação com a organização e o funcionamento do Estado autocrático. A democracia de cooptação diz respeito ao fato de que vivemos no Brasil, após o período ditatorial, uma democratização tutelada, uma abertura sob controle na qual os conteúdos mais próximos às demandas populares foram sempre adiados, assim como a permanência indisfarçável de todo o aparato político e jurídico da ditadura como sustentáculo do poder político burguês que se perpetuou (IASI, 2016).

> foram alteradas pelo equilíbrio conjuntural da luta de classes nos anos 1980 e 2000, de maneira que, no que lhe é fundamental, a forma política brasileira continua sendo um Estado burguês que tem por principal característica organizar o domínio de uma pequena parte da sociedade (na origem uma aliança burguesa oligárquica que se desenvolveu para um bloco burguês monopolista em aliança com o imperialismo e o latifúndio, culminando num bloco monopolista em seus diferentes segmentos com o capital imperialista) sobre a maioria da população, dos trabalhadores e demais segmentos explorados pela ordem capitalista burguesa, que só podem chegar a uma inserção precária na ordem democrática, nos termos de uma democracia de cooptação ou restrita. (IASI, 2019, p. 420).

Fontes (2010) trata da formação sócio-histórica também nos contextos das décadas de 1970 e 1980 e destaca nesse período as impressionantes dimensões das lutas de classes, marcadas, entre outros aspectos, por um forte impulso interno das organizações populares, por variadas reivindicações e por embates sociais, os quais permitiram compreender o aumento de aparelhos privados de hegemonia visando modificar e até redirecionar o sentido das lutas. Havia, pela primeira vez na história do Brasil, uma organização de segmentos diferenciados da classe trabalhadora, os quais conseguiam agir em conjunto para implementar, inclusive, entidades em âmbito nacional.

Esse era o caso da formação do Partido dos Trabalhadores[50], que, segundo a autora, constituído em 1981, tinha duas características importantes. A primeira era a presença massiva de trabalhadores e sindicatos na sua construção, o que reforçava laços classistas, de cunho marcadamente sindical, e atuava no sentido de estabelecer conexões anticapitalistas, tanto entre os diferentes sindicatos e seus variados interesses corporativos como entre as miríades de movimentos sociais. A segunda característica era a presença de organizações militantes no PT, essas com origens e formação política diversificadas, sendo as tendências socialistas, mesmo em momentos de luta contra outras tendências mais acomodantes, aquelas que mantiveram a pauta de reflexão sobre o papel do Estado e da organização política anticapitalista.

As tendências existentes no partido não eram apenas diferentes, mas até mesmo crescentemente contraditórias, mas o que se observou foi que o partido em toda a década de 1980 se posicionou como um partido antiburguês.

> Em seus primórdios, o PT era um pequeno partido, decididamente combatido pelo conjunto da imprensa, que voltava a acenar com o que era visto como o espantalho maior um projeto revolucionário e socialista. Se o PT jamais se proclamou comunista, duas bandeiras (ainda que por vezes contraditoriamente) norteavam o partido: a democracia e o socialismo. Em seus primórdios, sobretudo entre 1979 e 1985, o

[50] O partido dos trabalhadores (PT) foi criado, na década de 1980, por Luiz Inácio Lula da Silva, que se tornou uma figura importante na política brasileira no final dos anos 1970 atuando junto aos metalúrgicos do ABC paulista e com eles seguiu na luta nas décadas seguintes, pela superação da ditadura militar e pela instauração da Democracia no nosso país. Luiz Inácio Lula da Silva, até o momento atual é ainda um grande líder e concorreu às eleições de 2022 como uma alternativa à escalada do neofascismo no país e venceu as eleições presidenciais. (LIMA, 2005).

> partido procurou sobretudo organizar suas próprias bases e desenvolveu intenso esforço de coordenação entre os diversos movimentos sociais, com forte apoio de setores da Igreja Católica (em especial os grupos oriundos da Teologia da Libertação), cujas Comissões Pastorais asseguravam o contato entre movimentos dispersos (agrários, urbanos, sindicais). No primeiro pólo, a construção da Central Única dos Trabalhadores-CUT foi fruto de intensos debates e de árduas lutas no interior do sindicalismo brasileiro. O segundo pólo importante foi a consolidação do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra-MST. Este, em que pese sua proximidade com o PT, mantinha uma autonomia bastante significativa: o próprio movimento construía formas organizativas próprias a partir de uma vivência rural específica, bastante diferente da vigente no PT. Neste, diferentes tendências disputavam abertamente a primazia no partido, enquanto no MST a coesão interna predominava. Se é provável que esta coesão se relacione ao tipo de lutas que deveriam enfrentar, às dificuldades específicas de sua base social e à brutalidade de seus oponentes, gerando uma socialização incipiente no âmbito da própria produção nos acampamentos, ela consolidou-se através de uma forte ênfase na educação e na formação de seus militantes. (FONTES, 2005, p. 375).

O PT nascido, então, na efervescência da conjuntura política dos anos 1980 formou-se e constituiu-se a partir das lutas do novo sindicalismo[51] e dos movimentos organizados por intelectuais e frações da camada média, a saber, movimentos da Igreja Católica, movimentos das minorias e de grupos marxistas leninistas contra o regime militar. O partido recolocava na cena política a organização da classe trabalhadora. Sendo assim, a base classista era o elemento político central em sua formação e o elemento radical de sua constituição era ser um partido da classe operária, criado para não apenas para organizá-la, mas também para elevá-la à condição de classe dirigente e dominante (LIMA, 2005).

É importante compreender que, a partir da criação do PT, houve o prenúncio de uma requalificação da política como uma possibilidade inovadora no cenário político brasileiro, que seria a possibilidade efetiva de mudar a história da política no Brasil, tradicionalmente marcada pelo clientelismo, corrução, cultura de favores, acordos escusos. Essa requalificação aconteceria na medida em que a formação do PT significava:

> O novo partido procurava uma forma de ser que o capacitasse a instaurar-se como crítica efetiva do conjunto do sistema partidário brasileiro, de seus traços elitistas, autoritários, corrompidos, distantes das questões efetivas dos setores populares e, sobretudo, negadores de seus vínculos de classe. Para isso, precisava apontar saídas não apenas através de palavras de ordem, mas como prática real, uma outra forma requalificada de atuação política. (FONTES, 2005, p. 374).

No entanto, a autora observa que, apesar dessa história de fundação marcada pelas lutas em defesa da classe trabalhadora, o PT viria a passar por duas mudanças em relação à sua tendência hegemônica. Em um primeiro momento, em finais dos anos 1980, a base classista do

[51] Este novo sindicalismo é o mais importante componente das forças que originaram o PT. Essa novidade no sindicalismo consistia em uma nova maneira de conduzir as negociações entre patrão e empregado onde a autonomia do trabalhador é colocada em primeiro plano e o embate e a resistência são as principais armas em contraposição ao velho sindicalismo que privilegiava os grandes acordos e a conciliação (LACERDA, s./d., p. 4).

partido deixou de ser o suporte do projeto do partido para a redução do programa partidário ao que Florestan Fernandes (1991, p. 14) denominou de "ocupação do poder", que significou substituir a organização da classe trabalhadora pela revolução socialista da representação eleitoral. A denominação "ocupação poder" se deu porque "o PT vê-se impelido para frente pelas forças sociais que ele representa, unifica e orienta para 'ocupar o poder'. Isso é pouco, no entanto, porque deve-se preparar para ir mais longe: conquistar o poder e solucionar a questão do Estado". Esse processo levou o PT ao patamar de partido da ordem burguesa, e três elementos estavam associados a essa mudança: a configuração da luta de classes internacional; a conjuntura nacional; e os reordenamentos internos do país.

Lima (2005) destaca que, em referência à conjuntura da luta de classes internacional, dois fatores estavam relacionados a esse movimento do PT. O primeiro era a crise do socialismo realmente existente, que acabou por desestruturar os referenciais teóricos e de ação política dos partidos e sindicatos do campo marxista, o que trouxe para o centro do debate a possibilidade, ou não, de construção de um projeto de sociabilidade para além do capitalismo. O segundo era a ofensiva do capital contra o trabalho, que se deu por meio da contrarrevolução neoliberal, desregulamentando direitos sociais e trabalhistas, ampliando, consequentemente, o desemprego e o subemprego e alterando o perfil da classe trabalhadora.

Em relação à conjuntura interna, nas eleições realizadas em 1989, as primeiras eleições após a promulgação da Constituição Federal de 1988, Lula foi para o segundo turno com o candidato Fernando Collor de Mello, que reunia todas as forças conservadoras e tinha o apoio da grande imprensa. Fontes (2005, p. 383) afirma que o PT foi derrotado pelo PFL de Fernando Collor de Mello, mas destacou que, embora derrotado, o Partido dos Trabalhadores, um partido pequeno com apenas dez anos, já demonstrava condições de empalmar as eleições majoritárias, representado por um candidato saído da classe operária e uma organicidade classista. Era, então, o partido a ser combatido, embora o embate se centrasse na figura de Lula da Silva. Nas eleições seguintes, que aconteceram em meados dos anos 1990, não bastava mais um candidato aventureiro, mesmo que com uma imagem vendável como era Fernando Collor de Mello, e foi nessa brecha que tomou corpo o Partido da Socialdemocracia Brasileira (PSDB), com Fernando Henrique Cardoso (FHC) à frente, "partido fundado em 1988 e que se credenciava como um partido moderno; isto é, desprezando considerações tidas como ideológicas. Admitia e defendia que o mundo, tal como existia, era o mundo necessário em especial, na retórica da globalização".

Nesse momento, e diante da necessidade de fazer frente ao PSDB na figura de FHC, segundo a autora, o PT se deparou com uma situação contraditória que o colocava entre a defesa

do conjunto do sistema político e a manutenção de sua prioridade até então vigente, a da organização de classes. Aqui, é importante considerar que havia dois outros elementos importantes acontecendo, quais sejam: o primeiro, e mais importante, foi o desmoronamento da União Soviética, o que evidenciou seus problemas e abalou as convicções de cunho socialista — fomentada pela impulsão do neoliberalismo e pelas transformações nos processos produtivos, expressava-se a dúvida de que o fim das classes já fosse uma realidade; e o segundo, o próprio sucesso de Lula na eleição de 1989, que deixou o partido próximo de conquistar a presidência do país e colocou a possibilidade, e tentação, de que o partido deixasse a via organizativa, mantendo-se no terreno das classes sociais, e focasse numa direção centrada, primeiro, na ocupação do cargo mais importante do país para depois retomar o eixo classista.

Nas palavras da autora:

> O PT, que colocara claramente a exigência da relação classista como legítima, vinha conseguindo requalificar a atuação política, em seu sentido amplo, sem desvinculá-la das múltiplas instâncias da vida social – o direito, a economia, o sistema eleitoral, a subjetividade, etc. Ao alterar sua rota, apresentando-se como defensor da lógica da representação como se esta pairasse acima das classes sociais, acima de seus intuitos organizativos, como se comportasse uma dinâmica própria e específica, assumiria aos poucos a fala e o comportamento proposto pelos grupos dominantes. Estes, entretanto, jamais se ativeram a essa lógica. (FONTES, 2005, p. 387).

O contexto que vivia o país no momento da redemocratização, segundo Iasi (2019, p. 420), era de aprofundamento do capitalismo monopolista e da dependência. Para o autor, foi um contexto em que "a forma democrática do Estado Burguês tinha que se efetivar nas condições não superadas da dependência", e isso implicava necessariamente em um aprofundamento da superexploração da força de trabalho e das consequências incontornáveis para a população, que se expressam nas formas cada vez mais severas das expressões da questão social.

Assim, e partindo dessa argumentação de Iasi (2019), as condições encontradas pelo PT nos anos 1990 foram penosas para a classe trabalhadora e, consequentemente, para o partido. Fontes (2005) assevera que as políticas de cunho neoliberal implantadas acarretaram impactos na base classista, dentre elas, o índice de desemprego, que fragilizava os sindicatos e as centrais sindicais, a precarização da força de trabalho, que cada vez mais colocava a necessidade de organização da base classista, mas que se defrontava com o acirramento da competição entre os trabalhadores. O controle da inflação após a implantação do Plano Real, em 1992, fez com que os setores assalariados sentissem um pequeno alívio e uma nova relação entre os partidos dominantes e os setores populares, com a efetivação da modernização e da eficiência mercantil.

Os setores dominantes empreendiam avanços sobre a incorporação subalterna dos setores populares através de uma agenda de cunho democrático-filantrópico. Nesse período, ganhou relevância as organizações não governamentais (ONGs), uma vez que elas cresceram, especialmente após a ECO-92, e tinham um caráter de recusa da participação político-partidária e de referências de cunho universalizante, consideradas totalitárias. As ONGs foram a base e o suporte para a incorporação subalternizada, contando com recursos internacionais do Banco Mundial, da Ford Foundation, entre outros. O foco das políticas sociais deslocava-se para questões pontuais, por exemplo, o problema da igualdade foi substituído pelo tema da pobreza. O PT não se opôs a essa nova pauta centrada na mensuração da pobreza. Assim, a base social do Partido dos Trabalhadores ia se modificando juntamente com uma das maiores crises dos setores populares no país.

Esse processo de modificação de sua base social não foi linear dentro do PT, que atravessou um momento de convulsões no interior do próprio partido. Predominava uma dupla linguagem, sendo que a manutenção da expectativa socializante era acompanhada de uma linguagem pragmática voltada para as vitórias eleitorais pontuais e a consolidação do partido no âmbito parlamentar.

O ponto fulcral apontado por Lima (2005) como o momento em que o PT definitivamente retirou-se das pautas de luta pelo socialismo e se colocou rumo a uma conciliação de classes, centrando, portanto, sua atuação na construção de novo pacto social entre as classes sociais, foi a aceitação de José de Alencar, um empresário do ramo da indústria têxtil mineira, do Partido Liberal (PL), como vice da Coligação Lula Presidente para concorrer às eleições presidenciais de 2002. Dentro do partido, conforme aponta Fontes (2005), os descontentamentos eram abrandados com acenos de que, com uma vitória eleitoral, o partido voltaria a ser o que era antes.

A possibilidade de vitória do PT assustava o conjunto de setores dominantes e estes fizeram uma intensa campanha contra lula. No âmbito internacional também se pressionava o partido para que desse provas de que não se configuraria um partido contra a ordem. Temendo bloqueios internacionais, Lula, ainda durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, já avalizava os acordos internacionais com os credores e difundia sua posição, no sentido de acalmar o mercado em relação às suas propostas, na *Carta ao Povo Brasileiro*.

> O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do

> país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a, p. 1).

A partir de Fernandes (1991), o que se verificou por meio dessas alianças, sob a direção do capital e não do trabalho, foi que mais uma vez ocorreu uma "revolução pelo alto", que se configurava como mais um pacto do qual os trabalhadores foram excluídos e suas burocracias cooptadas pela burguesia e incorporadas ao bloco do poder. Lima (2005) destaca que esse novo pacto do PT com as classes burguesas durante a campanha de 2002 se fez demonstrar em seu alcance por dois fatos. O primeiro se relaciona à *Carta do Povo Brasileiro*, na qual sinalizou a necessidade de mudanças em relação às políticas neoliberais de FHC, mas que demonstrava também um alinhamento e uma subordinação aos organismos internacionais, acenando com a continuidade de cumprimento das suas orientações e da manutenção dos empréstimos. O segundo diz respeito à assinatura de contrato da equipe de Lula com o FMI, na qual houve um acordo que envolvia um empréstimo de 30 bilhões de dólares diante deste fundo, em troca de compromisso futuro do governo em cumprir metas do superávit fiscal fixadas pelo próprio FMI.

A *Carta ao Povo Brasileiro* abriu caminho, então, para que na conjuntura de crise esse contrato fosse possível, tendo em vista que nela Lula afirmava que respeitaria os contratos assinados e assumidos por FHC. Por isso, obteve o apoio formal dos candidatos à presidência do país após se reunir com cada um deles em Brasília. O FMI tinha ressalvas para realizar o novo acordo em 2002 porque Lula tinha plenas chances de ser eleito e o Fundo tinha ciência de que o Partido dos Trabalhadores e Lula tinham críticas históricas ao FMI, que era considerado um símbolo de dominação política e submissão internacional. Nesse sentido, foram necessários esses movimentos para que os acordos fossem assinados para vigorar a partir de 2003.

Esse tom mais conciliatório e mais moderado adotado por Lula levou-o a uma condução das medidas econômicas políticas e sociais em seus primeiros anos de governo, especialmente de 2003 a 2005, o que gerou um descontentamento enorme na esquerda, especialmente devido à trajetória de lutas do partido e tudo que ele representava no cenário de lutas sociais e políticas no país. A forma conciliatória como a Coligação Lula Presidente se posicionou em 2003 não significou uma vitória da classe trabalhadora, ou mesmo a inauguração de um pós-neoliberalismo como afirmavam diversos intelectuais do partido, mas uma mudança de estratégia que cada vez mais apontava para alianças para garantir o apoio do capital financeiro, numa relação de subserviência de sua política aos acordos financeiros e políticos com os organismos internacionais do capital. A pauta política do governo expressava essa subordinação: "aprovação das reformas estruturais (previdência, tributária, trabalhista e

sindical), ampliação do superávit primário, pagamento dos juros da dívida externa e implementação de políticas sociais focalizadas no alívio a pobreza" (LIMA, 2005, p. 233).

Iasi (2019, p. 421), ao realizar uma análise do desfecho do ciclo que se iniciou em 1970 e finalizou após o golpe de 2016, cita as propostas do governo do Partido dos Trabalhadores para 2002 como a materialização do que prevalecia no imaginário político que se encerrou em 2016, que era a compreensão de que seria possível uma "democratização da política", mantendo-se a ordem econômica capitalista. Para o autor há a hipótese de que tal compreensão leva a um equívoco, que é "vincular o amadurecimento e as condições da socialização política e o acesso aos diretos ao bom desenvolvimento da sociedade capitalista". Isso se materializou em 2002 nas propostas do governo do PT, que colocavam como prioritários os três primeiros eixos básicos do projeto relacionados à dívida social (gerar empregos, melhorar os salários, diminuir as desigualdades etc.), à democratização da sociedade e do Estado e à inserção soberana na ordem internacional. Esse programa, no entanto, sinalizava que o sucesso destas propostas estaria vinculado, de forma subordinada, à capacidade de manter o bom funcionamento da economia do país, e, nesse sentido, o governo mantinha seu compromisso em garantir o saneamento do Estado (equilíbrio orçamentário, fiscal e cambial) como formas de incentivo ao desenvolvimento econômico.

O que o autor afirma, é que, o Brasil desenvolveu um capitalismo completo em sua inserção subordinada e dependente à ordem capitalista e imperialista, o que implica uma adequação aos padrões de acumulação de capitais que hoje predominam, ou seja, uma forma que, embora chamada de flexível, acobertava ideologicamente sua face extremamente predatória e precarizante das relações de trabalho e contrato, intensificadora da exploração e extração do mais valor, mercantilizante de todas as esferas da vida.

> A ordem capitalista imperialista mundial e o padrão de valorização do capital contemporâneo mundializado, como o peso que representa o segmento financeiro do capital, impõe um novo papel aos Estados nacionais como mediador essencial entre as diversas esferas da produção ocupadas em extração de mais valor das populações trabalhadoras nacionais e os canais pelos quais a acumulação de capitais flui para o centro do sistema imperialista. [...] Resumidamente, podemos afirmar que, nessa forma, o desenvolvimento econômico é sugado pelas políticas de superávits primários e a sangria de recursos financeiros, aprofundando as desigualdades, acelerando a privatização e a mercantilização dos serviços essenciais, impondo patamares ainda mais perversos de exploração do trabalho. (IASI, 2019, p. 423-424).

Lima (2005) afirma que é importante observar sobre o governo Lula que, embora tenha assumido uma política a partir de 2003 de alianças com os organismos internacionais e implementado medidas que apontassem nesse sentido, no Plano de Governo de 2002 o PT fez constar diversas medidas também acenando para aspectos democratizantes, que sinalizavam

um movimento no sentido de cumprir um plano de governo mais aberto e com maior participação da sociedade civil, com propostas que a conduziam nesse sentido. Há que se destacar, e que chama a atenção desde o início, o fato de que o Plano de Governo de Lula apresentou como prioridade a ênfase em metas de crescimento econômico e de superação de desigualdades. Falava-se inclusive, no item relacionado à geração de emprego e renda no plano, de um modelo de desenvolvimento alternativo.

> Para mudar o rumo do Brasil será preciso um esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado. Esse é o único caminho para pôr em prática as medidas voltadas ao crescimento econômico, que é fundamental para reduzir as enormes desigualdades existentes em nosso País. A implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo, só poderá ter êxito se acompanhada da democratização do Estado e das relações sociais, da diminuição da dependência externa, assim como de um novo equilíbrio entre União, estados e municípios. Da mesma forma, o estabelecimento de segurança e paz para a cidadania, da plena defesa da integridade territorial e de uma orientação externa que permita a presença soberana do País no mundo são condições necessárias para a construção de um Brasil decente. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002b, p. 38).

Destaca-se o fato de que aqui já havia um apontamento para um plano de governo diferente dos anteriores, com uma direção mais social-democrata, no sentido de articular-se também com setores sociais mais conservadores, como foi o caso, por exemplo, da escolha do próprio vice-presidente, o qual já foi comentado aqui, que se articulava com uma perspectiva de maior credibilidade junto aos setores conservadores.

Essa diferença em relação aos governos anteriores se fez presente, por exemplo, na política externa, tendo em vista que o plano de governo do Partido dos Trabalhadores, em comparação a FHC, apontou a importância de ampliar as alianças e relações do Brasil com outros países subdesenvolvido, como foi o caso da China, da Índia e da Rússia, o que inclusive acabou acontecendo, e em 2005, durante o governo de Lula, a ascensão da China, por exemplo, como uma potência em crescimento favoreceu bastante o Brasil em um período de crescimento do país. Isso ocorreu, especialmente, dentro do ciclo das *commodities*, em que o preço dos produtos primários subiu muito e o Brasil como um grande exportador de produtos primários se beneficiou por ser um parceiro da China naquele momento (LIMA, 2005).

Ainda no âmbito externo, pensando no plano econômico, havia uma intenção e um compromisso em relação à diminuição do grau de dependência financeira externa do Brasil, e para isso mobilizou-se uma política de promoção comercial, sinalizada na "Carta ao Povo Brasileiro", por meio da questão de que era importante que se conjugassem esforços para exportar mais e criar um mercado interno amplo de consumo de massas (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a).

O governo Lula, nos primeiros anos de mandato, foi bastante favorecido pelo mercado internacional, porque o país aumentou suas exportações e os preços dos produtos para exportação, o que gerou no país uma entrada de recursos via saldo comercial e crescimento econômico. Também começou a haver políticas de redistribuição que impactaram no crescimento econômico, e esse crescimento atraiu capital externo. A essa altura, o medo de Lula de um governo que fizesse oposição à política normativa neoliberal se foi, e muito capital começou a entrar no Brasil, com injeção maciça de dólares a um ponto de o país se tornar um credor externo em 2006. Como consequência, o Brasil quitou sua dívida com o FMI e as reservas internacionais ficaram maiores que a dívida externa brasileira (LIMA, 2005).

A partir desses elementos, a autora afirma que a política externa do governo não foi diferente, substantivamente, da política conduzida pelo Itamaraty no período recente anterior, conformando-se até com uma política de concordância com os princípios da tradicional diplomacia do desenvolvimento já impulsionada pelo Brasil de longo tempo.

Ainda em relação ao plano de governo do PT, no âmbito da política de educação, ele também apontava algumas diferenças em relação ao período anterior, tendo em vista que trazia propostas que defendiam os princípios constitucionais dispostos no artigo 207 da Constituição Federal de 1988, embora essas propostas tenham sido muito criticadas porque apresentavam discrepâncias após 2003, quando o governo do PT se aliou aos organismos internacionais, especialmente ao FMI e ao Banco Mundial. As propostas do plano de governo do Partido dos Trabalhadores incluíam:

> O Programa de governo indica como compromissos básicos do futuro governo, a promoção da autonomia universitária e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nos termos constitucionais (Artigo 207 da CF); o reconhecimento do papel estratégico das universidades, em especial as do setor público, para o desenvolvimento econômico e social do país; a consolidação das instituições públicas como referência para o conjunto das IES do país; a expansão da oferta de vagas no ensino superior, em especial no setor público em cursos noturnos; a ampliação do financiamento público ao setor público , revisão e ampliação de crédito educativo e criação do programa de bolsas universitárias, com recursos não vinculados constitucionalmente à educação; a defesa dos princípios constitucionais da gratuidade do ensino público (artigo 206, IV, da CF); o envolvimento das IES, em especial as do setor público, com a qualificação profissional dos professores para a educação básica, em cursos que garantam formação de alta qualidade acadêmico-científica e pedagógica e associem ensino, pesquisa e extensão. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002b, p. 26).

Apesar desses apontamentos, Lima (2005) observa que o programa de governo, especialmente na área de educação superior, indicava várias fragilidades, sendo algumas delas: o fato de apontar a democratização do acesso pela questão da ampliação de vagas e matrículas na educação superior, vinculando a crise da educação superior à ociosidade de vagas; além disso, de maneira geral, o programa não especificava se a ampliação estaria direcionada para o

setor público ou privado, apontando que a questão do acesso poderia não estar direcionada para o setor público exclusivamente, mas já estava atrelada à ampliação da isenção fiscal para o setor privado, tanto laico como confessional.

Sobre essa opção que o governo do Partido dos Trabalhadores fez em seu plano de governo em relação à educação, Valadares e Rocha (2006) destacam que o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) vinha já desde os anos 1980 debatendo e construindo junto com outras entidades, como o ANDES-SN, uma proposta ampla de conceito de educação, trabalho e qualificação do trabalhador docente, e nesta proposta o central era a formação cidadã. A proposta para educação que vinham construindo trazia os princípios da liberdade e igualdade dos indivíduos enquanto cidadãos de direitos e deveres e de uma formação humana. Além disso, defendia ideais democráticos de participação do cidadão no poder, ideais de solidariedade humana e ideais de bem-estar social, com domínios dos recursos tecnológicos e sua utilização para o bem comum. Nessa proposta, havia elementos extremamente importantes que incluíam os três níveis e traziam recomendação de orçamento de dez por cento para educação, com o propósito de garantir financiamento específico para implantar um projeto de educação pública de qualidade. Nesse sentido, é importante destacar que esse projeto defendia que a responsabilidade de financiar a educação pública é do Estado, e às entidades representativas caberia participar e fiscalizar, dentro de um processo de descentralização política.

Nos anos do governo FHC, tal proposta foi apresentada pelo FORPROEX, mas não prevaleceu, pois foi arquivada e deu lugar a uma proposta mais afeita à iniciativa privada e ao Estado neoliberal. Ela era carregada de um modelo de educação nocivo à construção do conhecimento e à própria saúde do trabalhador, com uma gestão tecnocrática e com a massificação e o aceleramento da formação (VALADARES; ROCHA, 2006). Então, é possível apontar que os anos 1990 foram uma década de resistência às ideias neoliberais em razão da luta dos movimentos pela consolidação e ampliação dos direitos sociais constantes na Constituição Federal de 1988. Houve a tentativa de implementação, que não se efetivou, de um Estado de bem-estar social, transformando as propostas constitucionais em projetos de lei, aprovando legislações e orçamentos e materializando o projeto da classe trabalhadora de bem-estar mínimo. É interessante observar que, enquanto nos anos 1990 o governo de FHC não operacionaliza nenhuma das propostas do FNDEP/ANDES para a educação, o PT era crítico ao governo de FHC por não implementar, especialmente, os 10% da educação, conforme a luta do FNDEP, entre outras medidas não adotadas.

Segundo Valadares e Rocha (2006), em 2003, quando o PT assumiu o governo, a movimentação social arrefeceu. Isso ocorreu porque parte do movimento que compunha o

FNDEP, desde a década de 1980, deslocou-se para dentro do governo do Partido dos Trabalhadores, por acreditarem nas propostas apresentadas no projeto do governo para educação. A partir desse momento, alguns atritos aconteceram e estavam relacionados ao fato de que uma outra parte dos integrantes do FNDEP não se inseriu no governo do Partido dos Trabalhadores e se tornou oposição na luta por aprovar o PNE posterior a 2010, com a inclusão, por exemplo, dos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para educação pública. O processo de construção e debates em relação ao PNE do período posterior a 2010 foi construído no Encontro Nacional da Educação (ENE).

Nesse sentido, conforme apontou Iasi (2019), o PT assumiu uma política logo no início do mandato de Lula, em 2003, articulado à subordinação de suas propostas de governo no que se refere à dívida social, ao bom funcionamento da economia do país, e para isso deu continuidade às medidas iniciadas por FHC de saneamento do Estado, com equilíbrio orçamentário, fiscal e cambial. Isso significou um incentivo ao desenvolvimento econômico e o rompimento com as bases classistas que o partido mantinha desde sua formação. Nesse sentido, esse período representou um novo golpe sobre o movimento do FNDEP, que teve seu momento de ciclo potente das décadas de 1980 e 1990, mas então entrando em crise, o que veio a inviabilizar a metodologia de tomada de decisão por consenso do FNDEP. Medidas tomadas pelo governo Lula logo no início do mandato causaram essa crise, e podem ser citados, dentre elas, o superávit primário, a Desvinculação de Receitas da União (DRU), o repasse do fundo público para o empresariado da educação, o percentual do PIB a ser investido na escola pública, as políticas compensatórias fortalecendo o Sistema S, o *boom* da educação à distância. Esses foram um duro golpe na mobilização do movimento pela educação pública e gratuita e geraram um mal-estar que levou a corroer a capacidade de acordo.

O ANDES-SN, que era um parceiro do FNDEP, diante das medidas tomadas pelo governo, posicionou-se contrário a elas e realizou fortes críticas, caracterizando o governo como um governo de conciliação de classes, conforme já havia sinalizado Fernandes (1991). O Fórum, que havia sido criado com objetivo de disputar, no campo da legislação educacional, uma concepção de escola gratuita, laica e pública e um fundo público destinado exclusivamente a educação pública, viu-se esvaziado de sentido, perdendo seu significado histórico. E cada vez mais o ANDES-SN e outras entidades do movimento sindical foram divergindo do governo do Partido dos Trabalhadores, inclusive quando, logo no início do mandato em 2003, esse governo implementou a contrarreforma da previdência e desmontou o direito dos servidores públicos (FONSECA; ARAUJO; VASCONCELOS, 2019).

A partir do momento em que parte do movimento do FNDEP se inseriu nos espaços e fóruns constituídos pelo governo Lula, segundo Valadares e Rocha (2006), ele se envolveu nos debates relativos ao PNE previsto para o período posterior a 2010. Participaram, por exemplo, da I Conferência Nacional de Educação (CONAE), que foi convocada pelo governo Lula para propor e elaborar a proposta do PNE que veio a ser aprovada em 2014. Revela-se aqui uma mudança de caráter na formulação em relação ao PNE de 2001, que foi elaborado e apresentado pela sociedade civil, porque a proposta do PNE 2014 foi debatida e apresentada sem a sua participação ativa. O governo lançou em 2008, através do MEC, um documento guia saído das discussões travadas nas conferências municipais, estaduais e distritais.

A I CONAE, que aconteceu em 2010, instituiu o Fórum Nacional de Educação através da Portaria do MEC de nº 1407, de 14 de dezembro de 2010. Estas conferências são institucionais, e o MEC as organizou junto com parte dos integrantes do FNDEP que estavam nos fóruns do governo. Dava-se a entender que estavam materializando a proposta original construída desde a década de 1980 pelo FNDEP, porém, Valadares e Rocha (2006) afirmam que, na verdade, o governo foi quem, através da I CONAE, formulou a proposta de projeto de lei (PL) nº 8.035/2010, e isso pôs fim de vez à unidade que havia sido construída nas duas décadas anteriores, no interior do FNDEP, do Congresso Brasileiro de Educação (CBE) e dos Congressos Nacionais de Educação (CONED) em defesa da escola pública.

Desse movimento, que dissolveu o FNDEP, surgiram os Encontros Nacionais de Educação (ENE), que vieram a se constituir como oposição ao CONAE, por entender que as conferências eram institucionais e não representava o projeto de educação pelo qual lutavam os movimentos sociais na área da educação. As conferências foram uma tentativa dos movimentos da sociedade civil de debater as proposições para o PNE de 2014 e o financiamento para a educação pública, principalmente em relação aos 10% da educação, pauta essa defendida pelo ANDES/SN na década de 1990 e que não entrou no PNE 2001 porque os governos de FHC não a incluíram na proposta.

Algumas polêmicas permeavam esses debates nas CONAE sobre a proposta do PNE, dentre eles o debate dos 10%, que variava entre garantir entre 7% e 10%, bem como sobre a sua aplicabilidade, tendo em vista que ela poderia ser imediata ou parcelada até o final de vigência do plano. Mas não apenas isso, debatia-se também se o fundo público deveria ser transferido para o setor privado.

> A divergência relativa ao percentual ocorria também entre a CONAE, que deliberou pela aplicação de 10%, e o governo Dilma que defendia a aplicação de 7%, tencionando as entidades que eram base de sustentação do governo; também o movimento de massas pressionava o governo a adotar o percentual defendido pelas

> entidades. Quanto ao prazo para a aplicação do valor, as diferenças apareciam de forma sutil delimitadas pela presença ou ausência da expressão "já" na frase "em defesa da aplicação de 10% do PIB na educação pública". Como a proposta do governo era a aplicação gradual alcançando o percentual máximo estabelecido apenas ao final da vigência do Plano, o acréscimo da palavra "já" continha um forte significado político. Por último, para nós a questão essencial – a possibilidade de transferência do fundo público para instituições de ensino privadas. Controvérsia expressa dentro e fora da CONAE, entre entidades e governo que a compunham e as entidades que integravam o Comitê em Defesa de 10% do PIB para a Educação Pública, Já! especialmente, o Andes-SN, histórico defensor, a partir de suas resoluções congressuais, da exclusividade de destinação do fundo público para as instituições públicas. (FONSECA; ARAUJO; VASCONCELOS, 2019, p. 120).

O ANDES, segundo as autoras, por deliberação do sindicato, não participou da CONAE, e, além disso, fez frente e oposição às propostas do governo para o PNE de 2014, saídas das Conferências Nacionais de Educação (CONAE). Junto com várias organizações e movimentos, como a Assembleia Nacional dos Estudantes Livre (Anel), a Central Sindical e Popular Conlutas (CSP-Conlutas), a Oposição de Esquerda da UNE, o Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE), o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), e outras, decidiram construir o I Encontro Nacional de Educação (ENE) em 2012 e 2013, que inclusive foram anos de muita efervescência para os movimentos, tendo em vista a greve dos servidores públicos federais, por meio da qual a categoria se posicionou contra o projeto neoliberal e o desmonte da educação pública, universidades, escolas e institutos. Cita-se ainda a jornada de 2013, caracterizada pela presença de manifestantes nas ruas lutando contra a mercadorização da educação, que se seguiu da maior greve de várias categorias por melhores condições de vida e trabalho na educação, em 2014. Foi também em 2014 que o primeiro ENE aconteceu e foi no contexto de aprovação do PNE.

Para Fonseca, Araújo e Vasconcelos (2019), o ANDES e demais instituições tornaram esse espaço do ENE um espaço de luta e resistência, especialmente às deliberações do PNE, o qual, na avaliação dos movimentos, aprofundou a precarização e a privatização da educação pública. O ANDES tomou esse posicionamento contrário ao deliberado no PNE justamente porque, ao longo de sua história, suas principais bandeiras de luta incluíam, dentre outros temas: a manutenção e ampliação do ensino público gratuito e de qualidade; a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; a dotação de recursos públicos e orçamentários suficientes para o ensino e a pesquisa nas universidades públicas; a autonomia e funcionamento democrático das universidades públicas. Sendo assim, o ANDES nunca coadunou com o aprofundamento do processo de precarização e privatização da educação pública.

Nesse sentido, os eixos do I ENE tiveram bandeiras de lutas em torno da defesa da educação pública, gratuita e de qualidade, e debateram o acesso e permanência dos estudantes

na universidade, a avaliação no processo de educação pública, o financiamento da educação, a democratização, a mercantilização da educação. Em outras palavras, seus eixos eram: 1 - acesso e permanência; 2 - avaliação; 3 - democratização; 4 - privatização e mercantilização da educação; 5 - financiamento da educação; 6 - passe livre; 7 - precarização.

Fonseca, Araújo e Vasconcelos (2019) argumentam que o ENE se constituiu num salto político e organizativo desse campo naquele momento conjuntural, porque já vinha elaborando uma análise crítica da política do MEC, caracterizada, especialmente, pela transferência do fundo público para o setor privado. O encontro aconteceu num contexto de aprovação do PNE, "que consolida e aprofunda a precarização e a privatização da educação pública" (ANDES, 2014, p. 6).

O I ENE apresentou-se "como um espaço de aglutinação para a construção de um projeto alternativo de educação" e apontou a necessidade de fortalecer os espaços independentes e classistas como uma condição da defesa do caráter público e gratuito da educação e garantia da destinação do investimento público exclusivamente para a escola pública.

Dos embates travados durante esse período, apesar de ter-se garantido o investimento equivalente a 10% do PIB ao final de vigência do PNE no texto aprovado — a Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014b), outros mecanismos mantiveram a insatisfação dos movimentos com o governo, tendo em vista que recursos das parcerias público/privadas também foram contabilizados. O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) foram considerados investimentos públicos em educação e acabaram por legitimar cada vez mais a transferência de dinheiro público para a iniciativa privada.

Baseado nesses embates, lutas e movimentação política pela educação pública, gratuita e de qualidade, o ANDES-SN (2004), ao analisar as propostas governo Lula para a educação superior e as medidas centrais tomadas por esse governo, apontou um continuísmo em relação às medidas neoliberais implementadas por FHC e destacou três elementos que mostravam esse continuísmo.

> [...] a) investimento mínimo no combate ao analfabetismo, no financiamento da educação fundamental e no ensino médio; b) abertura do setor educacional, especialmente da educação superior, para a participação das empresas e grupos estrangeiros, estimulando utilização das novas tecnologias educacionais, por meio da educação superior à distância e, c) diversificação das fontes de financiamento da educação superior. (ANDES, 2004, p. 13).

Ao analisar a opção do governo Lula em relação à educação superior, Lima (2005) aponta que, desde o primeiro ano de governo em 2003, já estavam claros o alinhamento do governo e a afinidade política com as políticas elaboradas pelos organismos internacionais, expressas, inclusive, no discurso de posse Cristovam Buarque, que foi o primeiro ministro da Educação, no qual acenou para os organismos internacionais e os apontou como "colaboradores" e "fiscais" da política educacional brasileira.

Paula *et al*. (2016) explicam que o governo Lula iniciou o debate sobre a política de educação superior, organizando um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), que ficou responsável por examinar o estado da educação superior no país e propor um plano de ação. O relatório do grupo apontava um cenário de calamidade na educação superior, causado pela crise fiscal e a aparente inabilidade do Estado em concretizar novos investimentos. Este cenário apontado pelo GTI demonstrava uma precariedade que não se limitava apenas às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), mas também abrangia os estabelecimentos privados "que em função da sua expansão colossal durante o governo FHC, naquele contexto estes estabelecimentos encontravam-se "ameaçados pelo risco de uma inadimplência generalizada", bem como pela grande desconfiança em relação à qualidade da formação e aos diplomas. O relatório apontou para uma crise no setor privado de educação (OTRANTO, 2006, p. 5).

> O crescimento nas ofertas de vagas foi mais rápido que o avanço na busca pelos estabelecimentos privados, contendo a relação candidato/vaga de 2,2 em 1998 para 1,6 em 2002. A exaustão da ampliação por meio do setor privado fica mais notória quando se atenta à quantidade de vagas não ocupadas pelo processo seletivo nestes estabelecimentos. Ao passo que em 1998, a dimensão já era de 20%, em 2002, as vagas não ocupadas passam para 37%. (TRÓPIA, 2012, p. 5).

A partir das informações levantadas, a autora aponta que o GTI propôs resoluções para combater a crise, e dentre elas estavam uma profunda reforma universitária, com aporte de subsídios para que ela fosse implementada. A reforma pretendia alcançar uma expansão das vagas e do quadro docente. No caso da expansão de vagas para discentes, voltava-se para os que estavam alocados na educação à distância. Também se falou sobre a autonomia universitária e a alteração na política de financiamento, a qual visava cortes na folha de pagamento e mais verbas para setores de instituições privadas.

Paula *et al*. (2016) afirmam que o governo fez um movimento, através do MEC, em que usou alguns desses temas sugeridos no trabalho do GT como um termômetro para medir a satisfação da sociedade em relação às proposições, como, por exemplo, a questão de ressignificar o papel do Estado, que passaria a ser apenas uma entidade avaliadora e reguladora da educação superior. Outros exemplos são da parceria público-privado, as ações afirmativas,

que eram uma forma de consolar as camadas populares em função do elitismo do ensino superior, o financiamento com recursos públicos designados para IES privadas e a flexibilização do sistema de educação superior brasileiro.

> Ênfase na reforma universitária seria voltada para: concretizar o setor privado como intermediário da oferta do ensino superior; restringir a atuação do Estado à qualidade de regulador da educação superior; tornar natural a distinção entre os sistemas de ensino, designando aos jovens das camadas populares um ensino de baixa qualidade; metamorfosear a universidade em organização de serviços solicitados pelo capital, transformados em inovação tecnológica; expandir a autoridade governamental (eficiência, produtividade, ajustadas através da avaliação) e do mercado (utilitarismo e financiamento) sobre a universidade pública, impossibilitando a total autonomia e, mormente, a liberdade acadêmica. (OTRANTO, 2006, p. 4).

Como fruto desse processo, desde o início dos seus mandatos, a partir de 2003, os governos do Partido dos Trabalhadores iniciaram uma série de medidas por meio de decretos, leis e medidas provisórias (MP) como forma de operacionalizar a reformulação da educação. Várias destas medidas corresponderam à efetivação de diretrizes com objetivo de incentivar a privatização da educação pública. Dentre essas leis e decretos implementados nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, destacam-se:

> a) O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), Lei n. 10.861/2004; b) o Decreto n. 5.205/2004, que regulamenta as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado, viabilizando a captação de recursos privados para financiar as atividades acadêmicas; c) a Lei de Inovação Tecnológica n. 10.973/2004, que trata do estabelecimento de parcerias entre universidades públicas e empresas; d) o Projeto de Lei n. 3.627/2004, que institui o Sistema Especial de Reserva de Vagas; e) os projetos de leis e decretos que tratam da reformulação da educação profissional e tecnológica; f) o Projeto de Parceria Público-Privada (PPP), Lei n. 11.079/2004, que abrange um vasto conjunto de atividades governamentais; g) o Programa Universidade para Todos (ProUni), Lei n. 11.096/2005, que trata de "generosa" ampliação de isenção fiscal para as instituições privadas de ensino superior; h) o Projeto de Lei n. 7.200/2006, que trata da Reforma da Educação Superior e se encontra no Congresso Nacional; i) a política de educação superior a distância, especialmente a partir da criação da Universidade Aberta do Brasil, Decretos n. 5.800/2006 e 5.622/2005; j) o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), Decreto n. 6.096/2007, e o Banco de Professor-Equivalente; k) o "pacote da autonomia", lançado em 2010 e composto pela Medida Provisória 495/2010 e pelos Decretos n. 7.232, 7.233 e 7.234/2010. Esse "pacote" amplia a ação das fundações de direito privado nas universidades federais; retira das universidades a definição dos projetos acadêmicos a serem financiados, transferindo essa prerrogativa para as fundações de direito privado; legaliza a quebra do regime de trabalho de Dedicação Exclusiva (DE); não resolve a falta de técnicos-administrativos, criando somente um mecanismo de realocação de vagas entre as instituições federais de ensino superior (IFES); cria as condições para a diferenciação dos orçamentos das IFES, de acordo com índices de produtividade, intensificando ainda mais o trabalho docente e, por fim, cria o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), sem deixar claro de onde sairão os recursos financeiros para realização do Programa e l) a Medida Provisória n. 520, de 31 de dezembro de 2010, que autoriza a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Embora estatal e vinculada ao Ministério da Educação (MEC), a nova entidade terá personalidade jurídica de direito privado, flexibilizando a contratação de trabalhadores dos hospitais universitários. (LIMA, 2011, p. 89).

Esse conjunto de medidas é classificado por Lima (2011) em quatro nucleações básicas, sendo elas: 1) o fortalecimento do empresariamento da educação superior; 2) a implementação das parcerias público-privadas na educação superior; 3) a operacionalização dos contratos de gestão, eixos condutores da reforma neoliberal do Estado brasileiro, de Bresser-Cardoso a Paulo Bernardo-Lula da Silva; e 4) a garantia da coesão social em torno das reformas estruturais realizadas pelos governos Cardoso e Lula da Silva.

Nitidamente, essas quatro nucleações básicas, apontadas por Lima (2011), denotam um posicionamento do governo no sentido de estimular e expandir os investimentos nas instituições privadas e fortalecer a democratização, o que, na verdade, correspondeu a uma expansão que se fez via aumento do número de IES e do número de matrículas nas IES públicas e privadas. Esses números são comprovados pelos dados do Censo da Educação Superior de 2008, que denotam que houve um avanço e aprofundamento do processo de estímulo à privatização da educação superior.

> Se em 2002 (final do governo Cardoso) do total de 1.637 IES, 195 eram públicas e 1.442, privadas, em 2008, do total de 2.251 IES, 235 eram públicas e 2.016 eram IES privadas. Em relação à organização acadêmica, em 2002 o número de instituições estava assim distribuído: de 1.637 IES, 162 eram universidades, 77 centros universitários e 1.398 faculdades isoladas. Em 2008, de 2.252 IES, 183 eram universidades, 124 centros universitários e 1.945 eram faculdades isoladas. (BRASIL/INEP, 2008c).

Nas concepções de Lima (2011), observa-se pelos dados que a política de diversificação das IES e dos cursos e fontes de financiamento, proposta pelos organismos internacionais para os países da América Latina e Caribe como forma de expansão da educação e fortalecimento da educação privada, foi o foco, mesmo que tivesse havido um crescimento também no número de IES públicas.

Essas medidas da reforma educacional implementadas pelos governos do PT tinham, de acordo com Lamosa (2017), imbricação com as reformas educacionais que já vinham sendo realizadas desde a década de 1990 nos países da América Latina e Caribe, e que eram desdobramentos de um movimento que havia se iniciado em 1990 na Conferência Mundial Educação para Todos, que foi realizada em Jomtien, na Tailândia. Nessa conferência, que foi organizada pelo BM em parceria com entidades internacionais ligadas à ONU, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o que se destacou foi a situação da alta taxa de analfabetismo no mundo, com ênfase nos países considerados em desenvolvimento e com grande densidade

populacional, como é o caso do Brasil, da China, do Paquistão, da Nigéria, de Bangladesh, da Índia, do Egito, do México e da Indonésia. Esses eram considerados os nove países com as maiores taxas de analfabetismo. Por isso, essas nações passaram, desde então, a receber assessoria e consultoria do Fórum Mundial Educação para Todos (*Education For All* – EFA).

> Na Conferência Mundial Educação Para Todos os cento e cinquenta e cinco países signatários ficaram responsáveis por organizar planos decenais que dessem prioridade ao atendimento à Educação Básica e, mais especificamente, à luta pela erradicação do analfabetismo. A meta estabelecida aos países foi desenvolver uma educação que suprisse as "Necessidades Básicas de Aprendizagem" (NEBAS) que consistiriam saberes para lidar com sete situações: 1) sobrevivência; 2) desenvolvimento pleno de suas capacidades; 3) vida e trabalho dignos; 4) participação plena no desenvolvimento; 5) melhoria na qualidade de vida; 6) tomada de decisões; 7) possibilidade de continuar apreendendo ao longo da vida. (LAMOSA, 2017, p. 3).

Desta conferência, veio a ser redigida a *Carta de Jomtien*, na qual se estabeleceram metas e condições para que os países signatários se ajustassem aos objetivos da Conferência Mundial Educação Para Todos. Dentre as orientações estavam a de mobilizar empresários em cada país para que eles participassem do projeto de expansão da educação básica, tarefa que deveria ser abarcada por toda a sociedade e, assim, somar ao Estado outras organizações sociais. Também nesse mesmo período, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) produziu o documento chamado *Tranformación Productiva con Equidad*, que reafirmava as diretrizes da *Carta de Joimten*, e por meio do qual reforçava a necessidade de que os países da região realizassem uma ampla reforma para se integrar ao processo de globalização mundial.

Ouro documento produzido pelos organizadores da Conferência Mundial Educação Para Todos foi o *Relatório Educação: um tesouro a descobrir*, de 1996 (BRASIL, 2010f), no qual constavam as diretrizes para a organização dos sistemas educacionais deveria, com foco na formação de trabalhadores flexíveis, versáteis, inovadores, comunicadores, e que foram disseminadas ao longo dos anos 1990.

Foi lançado neste mesmo período, em 1996, por três entidades, Diálogo Americano, USAID e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa de Promoção das Reformas Educacionais na América Latina e Caribe (PREAL). Ao longo dos vinte anos do programa, o BM encomendou pesquisas que foram sistematizadas em documentos e que cumpriram "a função de intelectual orgânico do Estado maior do capital no processo de recomposição dos instrumentos de mediação de classe, destacadamente na reforma da educação, objetivo maior deste instrumento organizativo do projeto de poder da classe dominante" (LAMOSA, 2017, p. 4).

No Brasil, o PREAL estabeleceu uma sucursal em associação com a Fundação Getúlio Vargas no mesmo período em que a reforma do Estado brasileiro ganhou grande impulso, sobretudo, a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Nos anos 2000, verificou-se na América Latina e Caribe a difusão, impulsionada pelas condições históricas proporcionadas pela *Agenda Educação para Todos* e pelo PREAL, de movimentos empresariais organizados em torno da pauta do direito à educação. Estes movimentos, embora marcadamente empresariais, adotaram o lema "Todos pela Educação". Em toda a região, ao todo quatorze países, passaram a ter a organização de movimentos muito similares.

Ainda conforme Lamosa (2017), a Rede Latino-americana de Organizações da Sociedade Civil para a Educação (Reduca), fundada em Brasília em 2011 em um Congresso organizado pelo movimento empresarial brasileiro, passou a difundir entre seus associados o formato forjado pelo movimento Todos pela Educação no Brasil, compreendido enquanto exemplo exitoso de atuação empresarial na educação. Esta compreensão resultou da capacidade diretiva que o movimento, desde sua fundação, havia demonstrado ter sobre as políticas educacionais. O maior exemplo disto foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído a partir do Plano de Metas Todos Pela Educação e regulamentado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. No Brasil, o movimento Todos pela Educação se constituiu em 2006. O PDE foi lançado no ano seguinte à fundação do Todos Pela Educação no Brasil e assumiu o *slogan* do movimento empresarial e seus princípios e metas. Isto foi expresso ao longo das vinte e oito diretrizes propostas pelo PDE, que manifestavam a necessidade da instituição de novos mecanismos de regulação sobre a gestão do trabalho escolar e a realização de parcerias com a sociedade civil, em um processo de responsabilização (*accountability*) de professores e gestores.

Em relação à educação superior, as metas do PNE de 2014, a partir da meta 12, referem-se ao ensino superior, que geralmente está sob responsabilidade do Governo Federal e dos governos estaduais. Isso não significa que os governos municipais não participassem da construção dessas metas, tendo em vista que a formação de docentes da educação básica e outros profissionais de outras áreas que atuam nos municípios se dá no ensino superior e contribui para a geração de renda e desenvolvimento socioeconômico local. As metas versavam sobre aspectos relacionados à expansão do ensino, tratada nos governos do Partido dos Trabalhadores como democratização, mas que na verdade não visavam democratizar, mas sim expandir, com grandes incentivos, as instituições privadas.

> Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores. Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação Stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. (BRASIL, 2014).

É importante observar que essas metas trouxeram o discurso da qualidade, que foi, conforme aponta, Lamosa (2017), amplamente divulgado pelo PREAL como parte das orientações para que os países da América Latina e Caribe se ajustarem às diretrizes do Programa Educação para Todos. Mas esse discurso da qualidade veio acompanhado de um incremento da participação do setor privado na educação brasileira, conforme apontaram as medidas tomadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores, como o PROUNI, o FIES e o REUNI, os quais serão estudados mais adiante neste item.

Tem-se que destacar também que, de acordo com Freitas *et al*. (2013, p. 111), esse movimento empresarial na educação é fruto de um período em que as reformas em curso na realidade educacional brasileira se deram como parte de um processo que tem raízes no movimento global. Esse movimento, por sua vez, se iniciou com a reorganização do capitalismo, nos anos 1980, e com o processo de internacionalização do capital, em que transformações na esferas econômicas e políticas ocorreram e envolveram o domínio do capital financeiro sobre a produção, a diminuição do papel do Estado na garantia dos direitos sociais, embora continuasse sendo peça fundamental na regulação do mercado, e a transnacionalização da produção e a chamada revolução tecnológica, medidas necessárias à expansão dos mercados dos países centrais. Nas palavras dos autores: “os países capitalistas dependentes foram incentivados, nesse contexto, a abrirem seus mercados e a realizarem reformas políticas através do condicionamento à concessão de empréstimos, processo no qual tiveram importância fundamental o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (BM)” (FREITAS *et al*., 2013, p. 111).

Foi nesse cenário que a educação, ou melhor, a escola pública, assumiu um novo papel, uma vez que ela foi inserida na lógica da gestão empresarial como geradora de lucro. Esse movimento de reestruturação da educação, segundo as autoras, se assentou em um discurso de legitimação que era o de que a educação pública havia fracassado e que, por isso, ela precisava ser entregue a quem sabe o que fazer, que seriam os grandes grupos financeiros e o empresariado. É neste processo que se encontra o movimento Todos Pela Educação (MTE).

O MTE, segundo Freitas *et al*. (2013), é um movimento integrado por grandes fundações da iniciativa privada, como o Itaú Social e a Fundação Bradesco, e segundo Pinheiro (2018), por um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, a Fundação Itaú-Social, a Fundação Bradesco, o Instituto Gerdau, o Grupo Gerdau, a Fundação Roberto Marinho, a Fundação Educar-DPaschoal, o Instituto Itaú Cultural, o Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, o Instituto Ayrton Senna, a Cia. Suzano, o Banco ABN-Real, o Banco Santander, o Instituto Ethos, entre outros. Sob o pretexto de melhorar a qualidade da educação pública, esses grupos têm exercido influência nas decisões de políticas educacionais. Para o alcançar esse objetivo, o MTE estabeleceu cinco metas que a serem alcançadas na educação brasileira:

> Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; todo aluno com aprendizado adequado à sua série, todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos; investimento em Educação ampliado e bem gerido. (MTE, 2010).

Pautado na lógica da pouca eficiência do Estado para gerir os serviços e as políticas e no reforço do setor empresarial como o mais capacitado para tal, o MTE, através dos organizadores do evento, compreendeu que compete ao Estado o dever de ofertar a educação de qualidade a todas as crianças e jovens, mas asseverou que a ação do poder público sozinha não é suficiente para resolver o grande problema da questão educacional. Assim, o movimentou apregoou a participação necessária de diversos segmentos da sociedade engajados com a obtenção das metas do movimento e alinhados com as políticas públicas educacionais, a fim de encontrar, juntas, as soluções e as melhores condições para que essas políticas fossem implementadas (BRASIL, 2012).

Segundo Freitas *et al*. (2013), um exemplo claro da influência dos organismos internacionais e de empresários brasileiros no poder público é *Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação*, criado, no governo de Lula da Silva, através do Decreto nº 6.094/2007, que institui, no artigo 2º, vinte e oito diretrizes para a Educação Básica a serem implementadas nos municípios e estados que aderirem ao compromisso, desde que absorvesse as metas fixadas pelo MTE. Neste, as diretrizes destacam vários aspectos correlatos à participação da iniciativa privada na educação pública, como, por exemplo, a meta 28 que trata da: "criação de um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB" (BRASIL, 2007, p. 1). Já a diretriz XXVII diz: "firmar parcerias externas

à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas" (BRASIL, 2007, p. 2).

Sobre tais metas expressas no plano, Freitas *et al*. (2013) destacam o quanto elas podem ser uma ameaça para a educação brasileira:

> Estas iniciativas compreendem grave ameaça à educação brasileira e ao seu caráter público, já que a iniciativa privada passa, a decidir sobre: a gestão escolar, os conteúdos de aprendizagem, o treinamento/capacitação de professores e a fornecer os materiais didáticos. Estes últimos têm aspecto emblemático para caracterizar o processo privatista da educação pública, pois atendem a interesses difusos desde a escolha, aquisição e distribuição, em muitos casos sem licitação pública, além de chegarem à escola, descontextualizados de cada unidade educativa. (FREITAS *et al*., 2013, p. 112).

Segundo Lamosa (2017), o movimento Todos pela Educação se iniciou no Brasil em 2006 e foi criado por um grupo de líderes empresariais. Em setembro de 2006, foi lançado pelo movimento o projeto *Compromisso Todos Pela Educação*, que visava impulsionar as ações do organismo e teve como título em seu lançamento no congresso *Ações de Responsabilidade Social em Educação: Melhores Práticas na América Latina*, realizado no Museu do Ipiranga, na cidade de São Paulo.

Conforme informações que constam no site do movimento Todos pela Educação, ele se intitula como "Todos Pela Educação" por ser um movimento organizado da sociedade brasileira, fundado em 2006, que assumiu como missão contribuir para que até o ano de 2022[52] se efetivasse o direito de todas as crianças e jovens à educação básica de qualidade (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2023)[53].

Segundo Pinheiro (2018, p. 63), o movimento Todos Pela Educação se organizou durante o governo Lula, mas já existiam ações anteriores que foram embrionárias da unificação da ação empresarial na educação. Os diversos setores empresariais sempre atuaram de forma individual ou coletiva nas ações educacionais brasileiras, municipais, estaduais ou federais, em momentos ou formatos variados, mas essa atuação sempre tencionou o Estado e a definição das políticas públicas. A criação do movimento deu uma maior organicidade à ação empresarial, talvez porque, pela primeira vez na história do país um grupo, um determinado setor tenha conseguido aglutinar os mais variados sujeitos da vida pública nacional em uma empreitada

[52] Em relação à essa meta, o UNICEF (2021), usando dados do IBGE, mostrou que, em 2022, o percentual de crianças privadas do direito à alfabetização dobrou em relação a 2020, passando de 1,9% para 3,8%. Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o 3º ano do Ensino Fundamental é a meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE) que deve ser atingida até 2024. Nesse sentido, é possível afirmar que a meta prevista para 2022, pelo MTE e o PNE de 2012-2024 não foi atingida.

[53] Para mais informações, consultar: https://todospelaeducacao.org.br/

com o viés educacional: “governistas, de uma variada mescla de partidos, parlamentares, educadores e especialistas na área, grandes grupos econômicos, organizações sociais, enfim, uma gama de representações ímpar, reunida para iniciar um amplo acordo buscando consensos, metas e objetivos para nortear suas ações” (PINHEIRO, 2018, p. 63).

Segundo o autor, o ministro da Educação Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores no período entre 2005 e 2012, participou do evento de criação do movimento Todos pela Educação, e as ações implementadas na área de educação foram em grande medida orientadas pela lógica da associação entre governo, iniciativa privada e organizações sociais. Conforme já pontuado anteriormente com base em Fontes (2005), o Partido dos Trabalhadores, em sua ascensão em 2002, distanciou-se de suas bases e procurou articular-se num movimento de aproximação com o empresariado, e isso, de certo modo, pode explicar essa adesão do governo à lógica empresarial, tendo em vista que no Plano Nacional de Educação (PDE), conforme já sinalizado anteriormente com Freitas *et al*. (2013), tivesse sido feito em interlocução com a sociedade civil, mas não com o movimento dos educadores. Isso levou os movimentos sociais a se decepcionarem com o governo do Partido dos Trabalhadores, que assumiu não somente o nome e a agenda do Compromisso Todos pela Educação, mas também acenou para compromissos com as metas estabelecidas pelo movimento Todos pela educação para o Brasil.

A partir da implementação do PDE, o Ministério da Educação (MEC) em articulação com as organizações empresariais do Todos Pela Educação (TPE) deixou bem claras as bases conceituais e institucionais sobre as quais o Sistema Nacional de Educação seria reestruturado. Nesse sentido, o PDE 2007 tinha como um dos objetivos delimitar o sentido social da educação pública como um fator de desenvolvimento econômico-social territorial. Portanto, instaurou-se uma articulação entre governo e movimentos empresariais em que a agenda educacional fez parte dos projetos das várias partes envolvidas.

Marco importante, citado por Pinheiro (2018), aconteceu em fevereiro de 2014, quando o Todos Pela Educação passou a se qualificar como organização da sociedade civil de interesse público (Oscip). Segundo o autor:

> Essa mudança diz muito sobre as alterações no marco regulatório e, em decorrência, sobre as relações estabelecidas entre os setores público e privado, que vão sendo costuradas pelo governo. Na condição de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), o movimento TPE credencia-se a novos patamares de relacionamento com entes governamentais. Essa previsão legal e a caracterização do desenvolvimento de ações de caráter público não-estatal, por parte do Movimento, busca amparo político para reafirmar a alternativa de parceria do setor público com entes privados e do terceiro setor. (PINHEIRO, 2018, p. 65).

O autor argumenta que, após 2003, quando se iniciou o governo Lula, ocorreu uma transição por meio da qual o setor empresarial passou a interferir e participar, por meio de alguns vetores, na condução da educação brasileira, e esses setores empresariais passaram a desenvolver proposições educacionais pela via das políticas públicas no país. Porém, Pinheiro (2018) destaca que essa reconfiguração resultou de uma modificação substancial sobre o processo de regulação da atuação do Estado, que interfere em princípios constitucionais para a educação. O TPE conseguiu se constituir enquanto movimento da sociedade, angariando grupos de diversas matrizes, inclusive no Governo Federal, e passou a pautar uma diferente perspectiva de gestão pública para as escolas.

A forma como o TPE inseriu seus princípios por dentro da educação se deu especialmente pela via da participação de seus membros em setores educacionais brasileiros, conforme apontou Martins (2019), que destaca que os membros do TPE participavam ao mesmo tempo de várias entidades e, com isso, visavam estabelecer diálogo direto e permanente com o Estado. Nessa rede de conexões complexa e abrangente, e a partir dela, os sujeitos se faziam presentes em diversas instâncias deliberativas e/ou consultivas, em organizações privadas e em empresas. Nesse sentido, esses sujeitos assumiam papéis ou se articulavam com entidades tradicionais de estrutura de representação de interesses de classe, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), com associações de natureza mercantil-filantrópica, ou seja, com conselhos, fundações, institutos e ONGs, com organismos internacionais (como consultores) e com o Estado através de cargos executivos e representativos ou como conselheiros.

Além disso, vários membros do TPE assumiram cargos na alta burocracia estatal, como, por exemplo, Fernando Haddad (ex-ministro da Educação, ex-prefeito do município de São Paulo), José Francisco Soares (ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP), Reynaldo Fernandes (ex-presidente do INEP) e Marcelo Neri (ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)). Alguns membros chegaram a exercer funções nas Secretarias de Educação estaduais e municipais, no Conselho Nacional de Educação (CNE), na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), no Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), entre outros.

O que Martins (2009) quer destacar aqui é como essa participação simultânea dos membros do TPE em instituições diversas deu ao movimento a capilaridade, legitimação e circulação em setores empresariais, bem como em órgãos executivos e legislativos, o que possibilitou o compartilhamento de suas ideias e valores de defesa da filantropia, do

voluntariado, da responsabilidade social empresarial, além da possibilidade de contribuir para a criação de consenso por meio da colaboração e corresponsabilidade, tanto junto às instâncias decisórias no interior do aparelho do Estado quanto no conjunto da sociedade. É possível também apontar que o TPE não limitou sua atuação na política educativa apenas à participação simultânea com membros em diversas instâncias decisórias ou consultivas dos governos. Ele se fez presente também em um número cada vez maior de segmentos da sociedade em torno de suas propostas. Sobre isso, a autora assevera:

> A ampliação dos parceiros e a projeção midiática fizeram com que o TPE alcançasse o estatuto de "especialista" em educação, tornando-se um movimento de dimensão nacional. Contudo, dentro de sua estrutura organizativa, os lugares de decisão (presidência, conselhos, coordenações) ainda são ocupados, predominantemente, por empresários ou seus "prepostos", os quais demarcam as diretrizes e interesses fundamentais desse Movimento também potencializa sua incidência na educação pública brasileira, compartilhando espaços com outros grupos com interesses comuns, como é o caso do Movimento pela Base Nacional Comum (MBNC), que tem promovido a discussão sobre a reforma curricular a partir da Base Nacional Curricular. (MARTINS, 2019, p. 175).

Numa análise sobre o PNE aprovado em 2014, Minto (2018) afirma que desse plano é possível inferir que o viés privatista de algumas metas que tratam do atendimento educacional inclusivo, da expansão da educação infantil, da educação profissional e de jovens e adultos, também pode afetar os interesses do ensino superior privado. O autor observa ainda que nessas metas há traços de continuidade das políticas implementadas pelos últimos governos, favorecedoras das parcerias público-privadas. Como exemplo de sua fala, ele elenca as estratégias 1.7, 3.7, 8.4, 9.1 e 11.6[54] do PNE, quando nelas se introduziu a expressão "oferta gratuita" para se referir a instituições privadas aptas a receberem recursos públicos para garantir atendimento nas áreas citadas.

Especificamente no campo do ensino superior, Minto (2018) destaca alguns eixos de conflito. Como exemplo, destaca a meta 12, que afeta diretamente a expansão do ensino superior e que estabelece a seguinte finalidade: "elevar a taxa bruta de matrícula na educação

[54] A meta 1.7 estabelece: articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública, já a meta 3.7 especifica: fomentar a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência; a meta 8.4 especifica: expandir a oferta gratuita de educação profissional técnica por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino ofertado na rede escolar pública, para os segmentos populacionais considerados; já a meta 9.1 especifica: assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria; e a meta 11.6 ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade (PNE, 2014-2024).

superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público" (BRASIL, 2014). A partir de estudos anteriores, Minto (2018) assevera sobre essa meta que:

> Sem avanços na construção do sistema nacional de educação, é improvável que uma regularização do fluxo da educação básica seja suficiente para chegar aos 4,4 milhões de matrículas adicionais necessárias no ensino superior. Se projetarmos para a próxima década o mesmo percentual de crescimento do número total de ingressos no ensino superior entre 2003 e 2013 (76,4%), supõe-se que seria até possível atingir a meta. A questão é: De onde virá esse contingente de pessoas, senão dos egressos do ensino médio? Como a participação entre as redes pública e privada se alterará pouco - dos atuais 26,5%/73,5% passaria a 31,5%/ 68,5%, respectivamente -, é provável que isso ocorra por meio de um ajuste no ensino superior privado, que há anos vêm tentando capturar esse "mercado" de pessoas com diploma de ensino médio que deixaram o sistema escolar, bem como chegar - via ensino a distância (EaD) - aos locais onde não há oferta de ensino superior. (MINTO, 2018, p. 8).

Ainda sobre a meta de expansão, o autor conclui que, em conjunto, as metas podem representar um movimento de redistribuição de recursos públicos em favor do ensino superior privado, tendo em vista que, através de programas como o FIES e o PROUNE, recursos públicos podem ser destinados à esfera privada, além da possibilidade de expandir a alternativa de baixo custo de ensino a distância (EAD) e de não existir um plano de prioridades explícitas de financiamento do ensino superior público.

Ainda para apontar eixos de conflito, Minto (2018) assevera que elementos implícitos e omitidos no PNE, como o que aconteceu com o processo que trata da tendência histórica do crescimento do ensino superior via diferenciação institucional e diversificação das modalidades de ensino, processos que foram reforçados nos governos de FHC, Lula e Dilma e que foram silenciados no PNE em relação à expansão do setor, mostram a manutenção de um lugar para o ensino privado que vem sendo beneficiado por essa prática.

Além disso, o autor destaca que o PNE se silenciou em relação ao privatismo nas IES públicas, em relação, por exemplo, "à presença das "fundações de apoio" nessas instituições, que funcionam como catalizadoras de recursos púbicos para atividades privadas, muitas delas sem controles e atreladas àquele tipo de pesquisa e organização que a meta 14 estimula, fixada nos eixos da inovação e da internacionalização" (MINTO, 2018, p. 13). E silencia também em relação à questão da avaliação, tendo em vista que não menciona os atuais critérios quantitativistas de avaliação da educação superior pública, nem em relação ao controle do trabalho docente, nem quanto à lógica de financiamento da pesquisa por agências de fomento, que favorecem certos setores em detrimento de outros, com forte incidência de interesses privados.

Mecanismos aprovados na reforma da educação superior nos governos do Partido dos Trabalhadores reforçaram a lógica de favorecimento da iniciativa privada em detrimento da pública. Pode-se citar, conforme Lima (2005), um núcleo importante que teve uma força muito grande nesse período de expansão das IES: trata-se da implementação das parcerias público-privadas (PPP) na educação superior. As PPPs foram regulamentadas em 30 de dezembro de 2004, logo no início dos governos Lula, e dizem respeito às normas para licitação e contratação de parcerias público/privadas tanto no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, concebendo essa parceria como o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

Nesta, conforme Lima (2011), o Governo Federal fica autorizado a contratar, por normas específicas, parcerias público-privadas, e assim a iniciativa privada pode explorar todo o serviço público, ou seja, não apenas infraestrutura, mas também serviços da área de educação e saúde, por exemplo. Parte desse processo das PPPs foi a implementação de algumas medidas que efetivamente contribuíram para a expansão da educação, especialmente a educação privada. Dentre essas medidas, na área de educação, pode-se citar o PROUNI. Esse é um programa "que garante isenção fiscal para o setor privado em troca de "vagas públicas" nas IES privadas até a Lei de Inovação Tecnológica, que viabiliza as parcerias entre as IES públicas e as empresas" (LIMA, 2011, p. 91).

Paula *et al*. (2016) destacam que, na visão de seus proponentes, o PROUNI foi defendido como a mais democrática das medidas do governo Lula, e ele tem incorporado dois papéis ideológicos cruciais:

> Referir a democratização da educação superior e dissimular os benefícios dos estabelecimentos privados que aderirem a ele, bem como de seus interesses, ao passo em que elas podem ficar liberadas de tais impostos: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (Lei 7.689/88), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade (Lei Complementar 7/70), Imposto de Renda de Pessoa Jurídica. (PAULA *et al*., 2016, p. 72).

É possível perceber, a partir de sua proposta, que o PROUNI, embora se estruture sobre a máxima da democratização da educação superior, a exemplo do FIES, constitui-se muito mais de uma política de incentivo ao setor privado. Nesse sentido, o que o identifica como uma política de incentivo ao setor privado está no fato de que ele se utiliza da renúncia fiscal para a concessão de bolsas de estudos para inserir jovens na educação superior. Com isso, o programa estimula o crescimento do setor privado e a financeirização da área educacional.

O PROUNI é direcionado aos egressos de escolas públicas na qualidade de bolsistas integrais ou parciais, além dos docentes da rede pública da educação básica que podem acessar

bolsas parciais ou integrais de uma parte de oferta das vagas das instituições privadas de ensino superior. Tem como proposição aumentar as vagas no ensino superior, interiorizar a educação pública e gratuita e pugnar as desigualdades sociais.

> Esta lei se trata de mais uma das expressões do "concubinato público-privado" (PINTO, 2004, p. 751). Um desígnio não esclarecido é o de acatar a sugestão do Banco Mundial de que o Estado deve proporcionar estímulos financeiros a esses estabelecimentos, pois isso representa "[...] condições de igualdade para todas as instituições de ensino superior, sejam elas públicas ou privadas". E constituir um "ambiente positivo" para os estabelecimentos privados de educação superior. (PAULA *et al*., 2016, p. 73).

Dados apontados por Miranda e Azevedo (2020, p. 10) dão conta de que o número de ofertas de bolsas do PROUNI aumentou durante os governos do Partido dos Trabalhadores, e, do total de bolsistas:

> No primeiro trimestre de 2013, 56% estudavam em instituições privadas com fins lucrativos e 44% em instituições privadas sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias ou filantrópicas). Nota-se essa generosidade no crescimento do número de bolsas do ProUni nos oito anos do governo Lula e nos quatro primeiros anos do governo Dilma Rousseff. Até o ano de 2014, o ProUni já havia atendido a mais de dois milhões de estudantes, sendo 71,7% deles com bolsa integral. (CARVALHO, 2013, p. 769).

Miranda e Azevedo (2020) afirmam que o fator que mais despertou interesse nas IES em investir no PROUNI foi a isenção de tributos federais, pois sendo elas conveniadas viram uma grande vantagem em deixarem de recolher tributos importantes. No entanto, a isenção diminui os recursos que entram nos cofres públicos e, consequentemente, em áreas como a saúde, a educação e a previdência. Os autores apontam, com base em dados de Brasil (2015), que no ano de 2006, a isenção chegou ao total[55], somando-se o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), a Contribuição Social sobre Lucros Líquidos (CSLL), a Contribuição para o financiamento da Previdência Social (COFINS) e o Programa de Integração Social (PIS/PASEP), de 468.487.367 milhões de reais, e em 2015 atingiu um total de 1.024.319.793 bilhão de reais.

O fato de que as IES deixam de recolher esses valores, que por sua vez não serão aplicados nas áreas específicas a que se destinam, revelam a face contraditória da renúncia fiscal em favor das IES privadas lucrativas. Se, de um lado, é exigida a redução de um Estado intervencionista pela nova forma de organização política e econômica mundial, de outro, é o Estado através do fundo público que mantém as medidas de isenções, tornando a isenção fiscal em uma das formas de utilização dos recursos públicos para financiar o setor privado.

[55] Os valores, conforme Miranda e Azevedo (2020), são em milhões de reais, a preços de janeiro de 2016 e corrigidos pelo IPCA.

Assim, é possível aferir que a expansão da educação superior está ocorrendo principalmente por meio da iniciativa privada e que o principal favorecido é o setor privado-mercantil com as isenções fiscais. Em 2012, o setor privado da educação superior quase ultrapassou um faturamento anual de R$ 30 bilhões, sendo que só os dezesseis principais grupos educacionais com fins lucrativos (Unip, Estácio, Anhanguera, Laureate International Universities, Kroton, Uninove, Ânima Educação, Whitney University Sistem, Universo, Unicsul, Ibmec, Ser Educacional, Uniasselvi, Unit, Fanor e UB Participações) representaram um faturamento de R$ 8 bilhões do faturamento anual (cerca de 27% do mercado). Tal cifra coloca o setor entre os dez maiores do país em faturamento e percentual do PIB (HOPER, 2016).

> Isso ocorre devido ao benefício da acumulação financeira desses investidores, enquanto a maioria da população fica à mercê dos parcos investimentos realizados nessas áreas. Dessa forma, a educação superior, que deveria exercer sua função social de transformação e formação de consciência crítica, converte-se em atividade mercantil. (MIRANDA; AZEVEDO, 2020, p. 12).

Como parte do processo de intensificação da privatização da educação pública, Lima (2011) aponta que se encontra a operacionalização de contratos de gestão e argumenta que ela compõe os eixos condutores da reforma neoliberal do Estado, desde Bresser, passando por Cardoso e Paulo Bernardo, até Lula da Silva. Uma referência importante e atual desta operacionalização é o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), implementado pelo governo Lula em 2007 como parte do pacote de medidas na área da educação com objetivo de expansão do ensino superior no país. Seus objetivos incluem:

> Aumentar o número de estudantes de graduação nas universidades federais e de estudante por professor em cada sala de aula da graduação (relação de dezoito alunos de graduação por professor em cursos presenciais); diversificar as modalidades de cursos de graduação, por meio de flexibilização dos currículos, do uso do EaD, da criação de cursos de curta duração, dos ciclos (básicos e profissional) e/ou bacharelados interdisciplinares; incentivar a criação de um novo sistema de títulos; elevar a taxa de conclusão dos cursos de graduação para 90% e incentivar a mobilidade estudantil entre as instituições de ensino (públicas e/ou privadas). (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015, p. 38).

É importante destacar que o REUNI, quando da sua implantação, sofreu influência de programas nacionais e internacionais voltados à reformulação da educação, manifesta por interesses conservadores. Internacionalmente, recebeu influência do Banco Mundial e do processo de Bolonha. O Banco Mundial influenciou por meio das medidas ditadas para os países periféricos e subordinados em termos da divisão internacional do trabalho, e Bolonha, por meio de medidas de expansão da educação para ajuste ao capital globalizado. Nacionalmente, a influência veio por meio do Projeto Universidade Nova, da Universidade

Federal da Bahia (UFB), voltado à organização de bacharelados interdisciplinares e formação profissionalizante (ROSA, 2003).

No REUNI, as universidades federais aderiram ao contrato de gestão com o MEC, conhecido como "termo de pactuação de metas", sendo este um instrumento-chave na Reforma do Estado de Bresser Pereira. Através dele, o governo prometia um acréscimo de recursos limitado a 20% das despesas de custeio e pessoal, condicionado à capacidade orçamentária e operacional do referido ministério. No entanto, após cinco anos de adesão ao REUNI, Mancebo, Vale e Martins (2015) afirmam que não houve uma análise mais acurada cruzando a questão da expansão discente/expansão docente e da expansão discente/orçamento, mas entendem que investigações qualitativas desenvolvidas em algumas universidades (Universidade Federal do Pará – UFPA, Universidade Federal do Maranhão – UFMA, Universidade Federal Fluminense – UFF e Universidade Federal de Uberlândia – UFU) permitem aventar as bases que sustentam esse programa de expansão da educação superior, sendo:

> O mais trabalho do professor, visto que a explosão do número de vagas discentes nas universidades federais tem ocorrido sem a correspondente ampliação das vagas docentes; o aligeiramento do ensino, particularmente pela flexibilização dos currículos e uso do EaD, intensificando assim o processo de certificação em larga escala. (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015, p. 39).

Outras críticas e avaliações mostram que, embora os objetivos do REUNI tenham sido voltados para a retomada do crescimento do ensino superior público no Brasil[56], há enormes desafios a se concretizar. Agapito (2016) aponta como maior desafio o de que as ações executadas não correspondem à realidade de precarização pela qual passam as universidades. Isso aconteceu porque, apesar de após a implementação do programa tenha havido um processo de expansão da estrutura física, acadêmica, pedagógica e de institucionalização da pesquisa e pós-graduação *lato* e *stricto sensu* na rede federal de educação superior, as universidades têm

[56] O período de 2007 a 2012 foi marcado pela elevação do número de matrículas em cursos de graduação presenciais. No Brasil, esse número passou de 578.536 para 885.716 (crescimento de 53,09%). O crescimento das matrículas nos cursos noturnos foi maior (aproximadamente 79,4%) que aquele registrado nos cursos do turno diurno (aproximadamente 44%) (BRASIL, 2007; 2012). Analisados isoladamente, o aumento do número de vagas, aliado ao crescimento no número de matrículas, podem sugerir uma avaliação satisfatória do crescimento da Educação Superior, em especial das universidades federais, observado o período de vigência do REUNI. No entanto, outros dados, como por exemplo, o número de concluintes permitem fazer outras observações importantes. Em nível nacional, ocorreu um crescimento pequeno (aproximadamente 5,9%) do número de alunos concluintes em cursos de graduação presenciais matriculados em universidades federais. Nos cursos noturnos, a taxa de crescimento foi de 13,8%, enquanto nos cursos diurnos a taxa foi de 3,6%. Além disso, nos cinco anos de REUNI, 2.012 novos cursos foram ofertados, bem como foram criadas 100.067 vagas para ingresso em cursos de graduação presenciais. Com relação ao número de docentes, em âmbito nacional, o período registrou um crescimento de 26,2% com relação ao ano de 2007, garantindo a contratação de 14.807 docentes. O quadro de funcionários técnico-administrativos recebeu 9.563 novas contratações, um crescimento pequeno (10,7%) se se considera que a expansão tenha imposto novas demandas às instituições, fato que exigiria um número de técnicos maior, com vistas ao seu bom funcionamento (MARTINS, 2017).

dificuldades concretas na efetivação de suas ações básicas devido aos recursos limitados para o desenvolvimento de projeto de pesquisa e extensão e à ausência de recursos para concursos públicos. Se a situação fosse outra, isso possibilitaria a ampliação do quadro de docentes e a contratação temporária de profissionais para o exercício da docência. Ademais, as universidades sofrem com estrutura física e equipamentos precários e com a insuficiência de bolsas para pós-graduação *stricto sensu*, dentre outras dificuldades.

Esse desafio expresso pela autora fica evidente no contexto de maio de 2012, já no governo de Dilma Rousseff, quando foi deflagrada uma greve dos docentes das instituições federais, por tempo indeterminado, e na qual, segundo informações do ANDES (2012), a pauta da greve constituía-se em torno de dois pontos: reestruturação do plano de carreira e a valorização e melhoria das condições de trabalho. Houve incessantes embates entre a categoria docente e o governo, o qual mostrou-se intransigente em todo o processo negocial, recusando-se a dialogar com a proposta de carreira apresentada pelo ANDES/SN, com o objetivo exclusivo de manter e fazer prevalecer seu objetivo estratégico de adequar o trabalho docente às determinações de um novo modelo de educação federal.

Além da intransigência, o ANDES (2012) apontou que o governo sequer negociou a pauta de precarização das condições de trabalho, uma vez que não poderia admitir o quadro de precarização e ausência de infraestrutura nas IFES, o qual foi chamado pelo ministro Aloísio Mercadante de uma abstração. Tampouco poderia admitir tal precarização, o que significaria colocar em xeque os principais instrumentos de propaganda governamental, isto é, a educação. Como forma de tentar desmobilizar a greve, o que o governo fez foi fragmentar as negociações por meio de propostas que atendiam em parte às reivindicações de alguns setores. Apesar da resistência da categoria após quatro meses de greve, e apesar de as respostas do governo ao movimento não terem alterado o objetivo central de fortalecer seu projeto de contrarreforma do Estado e o da educação, o governo respondeu a algumas reivindicações do movimento, ainda que de forma fragmentada.

Essa greve teve um balanço importante, na concepção do ANDES (2012), porque mais de cinquenta instituições federais paralisaram suas atividades a fim de buscar mudanças nas condições de trabalho profissional. E não apenas isso, nos documentos e nas assembleias docentes em todo o Brasil, criticaram outras políticas do governo, em particular o REUNI, por causar uma desestruturação ainda maior na universidade pública. As críticas giravam em torno do aumento do número de estudantes sem o necessário incremento do número de professores, o que intensifica o trabalho docente, e dos parcos recursos destinados à construção da estrutura

física, que não atende às necessidades de expansão em curso no país com a devida qualidade para as atividades acadêmicas.

Na concepção do ANDES (2012), o REUNI, dentro do processo de expansão da rede universitária e do aumento de vagas, estruturou a expansão pelo interior do país, considerando que as cidades maiores e capitais era onde se encontrava a maioria das universidades. Nelas, os impactos do REUNI foram sentidos ainda com maior ênfase, considerando-se que o aumento do número de universidades e de vagas não foi acompanhado pelo investimento adequado em infraestrutura e adequação do quadro docentes, conforme denunciou a greve docente deflagrada em 2012.

Dados referentes ao REUNI e à interiorização dos *campi* das universidades federais brasileiras apontam que foi ampliado o número de municípios atendidos pelas universidades de 114 em 2003 para 237 até o final de 2011 (BIZERRIL, 2018, p. 2). Esse aumento resultou em um aumento de 70% no número de matrículas presencias nas redes federais.

> A análise dos períodos antes e depois da expansão indica que houve aumento significativo no número de universidades federais, que aumentou em 17 novas instituições, contudo o principal impacto para a interiorização do ensino superior público foi o expressivo aumento no número de *campi*, revelando que a política atingiu as universidades de forma a induzir a hegemonia de um modelo universitário *multicampi*, anteriormente existente apenas em parte das universidades federais. As novas universidades criadas também tiveram tendência a adotar o modelo *multicampi*. (BIZERRIL, 2018, p. 3).

Para o autor, há um discurso em torno do REUNI que é o de destacar aspectos positivos e importantes no que se refere à criação das novas universidades, e que não são tão perceptíveis como o aumento do número de vagas para cursos de graduação e pós-graduação. No entanto, ele destaca o fato de que, na questão econômica, uma região que recebe um *campus* universitário se beneficia a curto prazo do investimento federal no que se refere a salários, gastos com o processo de instalação das universidades, assim como no movimento da região local com a vinda de discentes de outras cidades. Além disso, há a questão do desenvolvimento humano, o qual contribui para o desenvolvimento regional, tendo em vista que a cultura universitária agrega valores importantes e contribuições no âmbito político, social e cultural porque esses valores incluem a democracia, liberdade, pensamento crítico e científico, dentre outros. O perfil dos discentes também mudou a partir do REUNI, uma vez que passou a agregar parcelas da população que antes não eram representadas nas universidades.

> Indígenas, negros, moradores da periferia, povos do campo, LGBTs e outros, na grande maioria das vezes compondo a primeira geração da família a obter um diploma de ensino superior. Essas mudanças aumentaram a diversidade sociocultural e trouxeram novos desafios antes ignorados pelas instituições que, apesar de públicas,

> atendiam a uma restrita parcela da elite e da classe média do país. Lidar com essa nova realidade, que na verdade é a realidade social do Brasil, significa trazer a universidade para um local de relevância social estratégica para o país, fato ainda não compreendido pela maioria da população e por porção significativa da classe política que apresenta um discurso de defesa aberta do corte de verbas das universidades públicas, fundamentado em uma suposta inversão de prioridades entre o ensino superior e o ensino básico por parte do orçamento do Ministério da Educação. (BIZERRIL, 2018, p. 4).

Porém, para o autor, é importante atentar para esse discurso dos pontos positivos[57], não porque de fato não representem ganhos, mas porque é bastante tendencioso por desconsiderar uma análise mais crítica sobre como o processo vem ocorrendo. Nesse sentido, ele pode ignorar aspectos importantes como o fato de que a ciência produzida no Brasil se faz em sua maioria nas universidades públicas, que os institutos federais ofertam ensino médio de qualidade, que os recursos para a educação básica vêm da coparticipação entre estados e o Governo Federal e que o orçamento para a educação superior recai de maneira quase totalitária sobre a esfera federal. Mas é bem provável que a principal questão de fundo é o imprescindível aumento dos recursos destinados à educação, ou seja, "o aumento no orçamento do MEC, o que passa por rever a lei do congelamento de teto dos gastos públicos e por discutir com transparência o volume de recursos do orçamento da União destinados ao pagamento dos juros da dívida pública" (BIZERRIL, 2018, p. 5).

É importante também considerar alguns dados sobre o REUNI, especialmente após sua implementação no ano de 2008, no Brasil: o número de vagas discentes disponibilizadas pelas

[57] Em relação aos pontos positivos, Bizerril (2018) destacou numa análise dos períodos antes e depois da expansão, principalmente, que essa indica que houve aumento significativo no número de universidades federais, que aumentou em 17 novas instituições, contudo o principal impacto para a interiorização do ensino superior público foi o expressivo aumento no número de *campi*, revelando que a política atingiu as universidades de forma a induzir a hegemonia de um modelo universitário *multicampi*, anteriormente existente apenas em parte das universidades federais. As novas universidades criadas também tiveram tendência a adotar o modelo *multicampi*. No caso das novas universidades, foi priorizado o atendimento a regiões descobertas pela rede federal como, por exemplo, o sul e oeste da Bahia, e o extremo sul e oeste do Rio Grande do Sul. Cabe destacar dois projetos inovadores e estratégicos de colocar o ensino superior a serviço da internacionalização em importantes contextos geopolíticos, os Países de Língua Portuguesa por meio da Universidade de Integração Internacional de Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), instalada no Ceará, e a América Latina, por meio da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), instalada em Foz do Iguaçu, na tríplice fronteira. O REUNI também estimulou as universidades a modificar a sua estrutura, criando novos *campi*. E nos casos em que a instituição já era *multicampi* ou tinha projeto de expansão, foi determinante na viabilização de diversos processos desencadeados pelas universidades por iniciativa própria, mas que em muitos casos foram limitados por dificuldades orçamentárias e de pessoal. A adesão das universidades ao REUNI viabilizou esses *campi*. O impacto mais perceptível pela sociedade é o aumento no número de vagas para os cursos de graduação e pós-graduação, mas a situação pode ser analisada de forma muito mais complexa. Por exemplo, no ponto de vista econômico, uma região que recebe um campus universitário se beneficia já no curto prazo pelo investimento federal no município em termos dos salários e gastos da universidade em seus processos de instalação e manutenção, assim como no movimento na economia local causado pela vinda de estudantes de outras regiões. Um efeito de médio e longo prazo relaciona-se aos egressos e ao impacto da qualificação e da inovação na economia local, também gerado pela atenção com a qual os temas locais passam a ser tratados por parte das pesquisas e projetos de extensão desenvolvidos por essas universidades.

universidades federais era de 132.451. Doravante, após a implantação do REUNI esta quantidade foi elevada para 147.277, o que representou em números um aumento de 14.826 vagas novas para discentes, algo pouco superior a 10%. Ainda em 2008, concursos para novos docentes e servidores foram realizados, resultando num total de 1.560 posses de novos servidores.

> Com a elevação nas vagas discentes nas IFES por intermédio do REUNI, o governo petista não se circunscreveu apenas nesse aspecto, pois novas IFES foram criadas, na lógica do REUNI, passando de 53, em 2007, para 59 em 2010. Conforme dados divulgados pelo MEC em 2010, no governo Lula da Silva 13 universidades federais foram criadas, além de cerca de 100 novos *campi* universitários, caracterizando, assim, o governo Lula da Silva como o governo que mais criou universidades públicas federais no Brasil. (PAULA *et al*., 2016, p. 76).

No que diz respeito à proporção das instituições públicas e das instituições privadas de ensino superior, não houve significativa alteração no cenário, sendo que, em 2002, 11,9% das instituições eram públicas, ao passo que, em 2009, este número diminuiu, representando 10,5% do total das IES. Não obstante todas as ações direcionadas para o ensino superior público no governo Lula, em especial no seu segundo mandato, ainda há um predomínio das instituições privadas.

Em relação ao número de matrículas, mesmo a partir da criação de novas universidades, da ampliação do número de vagas, bem como da criação de novos *campi*, houve uma redução na proporção do número de matrículas nas instituições públicas de ensino superior no período de 2002-2008: “se nos reportarmos ao período de 2002, o total de matrículas das IES públicas representava em porcentagem 30,2%, este número cai em 2008 para 25% do total de matrículas no ensino superior brasileiro, muito embora, uma pequena elevação aconteceu em 2009, subindo para 26,4%” (PAULA *et al*., 2016, p. 77).

> O processo de expansão das vagas discentes a partir do REUNI é, também, evidenciado pelo documento publicado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) em 2010. Os dados contidos no Relatório de Acompanhamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão – Reuni diagnosticam que, em 2010 a quantidade de vagas ofertadas foi da ordem de 199.282, configurando um aumento relativo à quantidade de vagas do ano de 2006 que representava 122.003 vagas, assim, o aumento configura uma quantidade de 77.279 vagas, na qual corresponde a 63% no período envolvendo 2006 a 2010. (PAULA *et al*., 2016, p. 77-78).

Para as autoras, pode-se compreender o REUNI “como uma das medidas da reforma da educação superior, que está francamente agregada com a crise do capital e as atuais ofertas para a formação profissional em países da periferia do capitalismo” (PAULA *et al*., 2016, p. 78). Considerando-o dessa forma, é possível inferir que o REUNI ataca de todas as formas a autonomia universitária, uma vez que foi aprovado por decreto presidencial, colocou a lógica

de contrato de gestão entre as universidades e o MEC em operacionalização e, assim, canalizou recursos públicos para investimentos e custeio de alcance de metas previstas no decreto do REUNI e nas diretrizes do próprio programa.

O núcleo gravitacional do REUNI é a expansão do acesso à educação superior pública, e por isso seu pressuposto principal possui grande apelo popular no contexto de um país em que somente cerca de 16% da população na faixa de 18 a 24 anos situam-se no ensino superior. Contudo, a implantação do REUNI aprofundou as determinações que apontam indicativos de precarização da universidade e do trabalho docente, comprometendo precisamente a qualidade das universidades públicas no país.

> As metas do Programa não têm volume de investimentos condizentes, pois é "limitado a vinte por cento das despesas de custeio e pessoal da universidade, no período de cinco anos de que trata o art. 1°, § 1°." (BRASIL, 2007, art. 3°, § 1°) e condicionada "à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação." (BRASIL, 2007, art. 3°, § 3°). Outrossim, ao determinar como meta a taxa de conclusão média dos cursos de graduação em 90%, afasta-se, de forma superficial, dos padrões internacionais, pois a taxa da OCDE é de 70%. (PAULA *et al*., 2016, p. 79).

O REUNI em essência, conforme aponta as autoras, é um programa que, apesar de propor a expansão e a reestruturação das universidades federais no Brasil e, de certa forma, consolidar estas metas, não é um simples programa, ele é na verdade o carro-chefe de um projeto de educação que tem como objetivo principal inserir o Brasil no contexto da mundialização do capital. Mas é importante destacar que a concretização deste propósito se dá por meio de mecanismos que estão subjacentes às propostas de primeiro plano do programa: "ou seja, não é uma meta declarada e assumida do REUNI que as Universidades sejam administradas e financiadas com a lógica da administração gerencial, mas esta intenção se materializa" (FILARDI, 2014, p. 579). Assim, depreende-se que o REUNI pode ser compreendido como uma das medidas da reforma da educação superior, que está diretamente agregada à crise do capital e às atuais ofertas para a formação profissional em países da periferia do capitalismo.

> A concepção do REUNI conduz a lógica do ajuste fiscal, através de uma expansão de verbas para infraestrutura e recursos humanos que não corresponde a real necessidade de expansão de vagas. Essa concepção se concretiza nas metas a serem atingidas, que têm como ponto de partida o diagnóstico de que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) não estão funcionando a "pleno vapor" e que, com o REUNI, a expansão das vagas na educação superior se dará pelo "melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais". (BRASIL, 2007).

Apropriando-se das análises de Leher (2012) sobre tal processo, o que se depreende é que essas transformações nas universidades contribuíram para fortalecer o conceito de educação

superior minimalista, o que dá suporte para apreender as orientações realizadas pelos organismos de financiamento internacional para a educação superior em países de capitalismo dependente. Isto é, recomendam que nações subdesenvolvidas se limitem a desenvolver a capacidade para acessar e assimilar novos conhecimentos. Portanto, entende-se que, com a implantação do REUNI, estas determinações se aprofundaram e apontaram indicativos de precarização da universidade e do trabalho docente, comprometendo precisamente a qualidade das universidades públicas no país.

Complementando os apontamentos de Leher (2012) sobre esse indicativo da precarização da universidade e do trabalho docente, Andrade, Lucena e Barleta (2018) afirmam que a educação expressa no REUNI atende aos princípios de potencializar a exploração máxima da força de trabalho, tanto em nível da mais-valia absoluta como da relativa. Nesse sentido, a lógica reprodutiva se constitui numa intensificação do trabalho docente, elevando de forma considerável, muitas vezes sem condições estruturais para tal, a relação entre professores e alunos nas salas de aula. Nela, privilegiam-se formas educativas tradicionais, como a simples transmissão de conteúdo e a adoção de estratégias avaliativas, para esse fim, voltadas para a simples transmissão de um conhecimento pronto e acabado.

O ANDES já advertia, em uma de suas publicações, sobre a reforma da educação, visto que os documentos encobrem o verdadeiro sentido das mudanças que foram impostas ao ensino superior no Brasil. Sob a propaganda de que se abre a universidade aos pobres, oferece-se, na verdade, um engodo para essa mesma população. Dizia a publicação: “[...] o governo, por meio do PDE, busca implantar, para a maioria desfavorecida da população, uma pseudoeducação de nível superior, que poderia ser caracterizada como um pós-médio ou ensino compensatório decorrente da baixa qualidade da educação básica” (ANDES, 2007, p. 19).

Sobre tais aspectos, o ANDES (2003) no Caderno 2, onde apresentou a proposta da entidade para a universidade brasileira, ao se referir ao padrão de unitário de qualidade da educação brasileira, assim se manifesta:

> As desigualdades econômico-sociais regionais que caracterizam a realidade brasileira reproduzem-se na qualidade do ensino superior público ofertado pelo Estado. O descompromisso do Estado em relação ao financiamento da educação superior, mais acentuado nas regiões situadas fora do eixo sul/sudeste, estimula a expansão da iniciativa privada, fator agravante do caráter elitista e excludente do atual sistema educacional. Dessa forma, a superação desse diagnóstico conduz à necessidade de uma redefinição do próprio projeto de política educacional de nível superior. Elemento essencial para uma tal definição está no estabelecimento, a partir do poder normativo e fiscalizador do Estado, de um padrão unitário de qualidade para a universidade brasileira que elimine as distorções e o autoritarismo e assegure uma produção cultural e científica verdadeiramente criadora conforme as aspirações da sociedade brasileira. (ANDES, 2003, p. 16).

Sobre esse padrão unitário de qualidade, o ANDES explica que se refere não a uma homogeneização que desconsidera as particularidades da realidade heterogenia brasileira, mas trata de corrigir uma situação que não oferece condições mínimas para um trabalho acadêmico de qualidade. Além disso, visa transformar as universidades brasileiras que, potencialmente, reúnem algumas condições mínimas de funcionamento, mas que têm duas condições, como instituição de produção de conhecimento cientifico, inviabilizadas por elementos como a falta de recursos suficientes e a ausência de estímulo intelectual pelos órgãos de fomento (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, etc.), pelos governos federal e estaduais e pelas administrações superiores locais. Ademais, há uma exacerbada centralização e um autoritarismo na gestão universitária.

Nesse sentido, trata-se de elevar o padrão de qualidade das universidades e contribuir para a superação das diferenças regionais do desenvolvimento econômico e social. Aqui, o ANDES (2003) deixa claro que essa concepção se contrapõe à concepção de um padrão de qualidade desigual para o ensino superior, como fora proposto na reforma da educação de FHC e aprofundado nos governos do Partido dos Trabalhadores, conforme foi apontado por Lima (2005). Admite-se a coexistência de "centros de excelência", dedicados à transmissão e à produção do conhecimento, formadores das elites, e "instituições periféricas" que se ocupam apenas da reprodução do conhecimento destinado à profissionalização das classes menos favorecidas, conhecidos também como instituições de ensino, que não se dedicam à produção de pesquisa e extensão.

> A criação dos "centros de excelência", muitos já em funcionamento, pode ocorrer sem que a IES seja consultada, ferindo a sua autonomia. Isso é possível porque muitas vezes o "centro de excelência" não envolve a instituição universitária como um todo, mas parte dela, um curso ou laboratório, por exemplo, que recebem recursos específicos, à parte, de eventuais dotações da IES. Desta maneira, o que se aponta como indesejável, ou seja, a perpetuação das diferenças de níveis de qualidade entre as universidades, aparece também como o problema a ser superado dentro das próprias instituições. Iniciativa dessa natureza, que os governos vêm implementando por exigência dos órgãos de financiamento tais como o Banco Mundial e o BID, mostram que o modelo de educação que se pretende implantar segue o ideário de Controle de Qualidade Total, concebido para a gestão empresarial, no qual se enfatizam a concorrência, a rentabilidade e a excelência individual, pressupondo a exclusão dos "menos aptos". (ANDES, 2003, p. 18).

A proposta do ANDES para a educação superior é contrária a esse modelo, porque está baseada em um trabalho coletivo e solidário, que se fundamenta numa sólida formação que viabilize princípios defendidos pelos movimentos docentes. Nesse sentido, a proposta defende a qualidade da universidade, a partir da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Esse preceito constitucional foi defendido pelo movimento docente, porque acredita que tal indissociabilidade possibilita que a universidade atinja sua finalidade e permita que o fazer acadêmico se torne acessível à sociedade e contribua para a melhoria da qualidade de vida da população. Portanto, a formação profissional deve estar atrelada às necessidades de desenvolvimento regional ou do país e com as aspirações técnico artístico-culturais da sociedade. A pesquisa deve ser instrumento de produção de conhecimento novo. A extensão universitária deve possibilitar essa relação da universidade com a sociedade, um instrumento que seja capaz de contribuir para o desenvolvimento econômico e social, regional e nacional e, desse modo, cumprir a sua função social.

Assim, busca-se uma qualidade do ensino pautada na consecução das reais necessidades e condições materiais para um bom funcionamento da universidade. Para tanto, o ensino de qualidade precisa estar atrelado à indissociavelmente entre pesquisa, extensão e atividade crítica e criativa. O ANDES (2003) considera, ainda, em sua proposta que a universidade de bom nível acadêmico, ou seja, de qualidade não apenas em termos de estrutura física e material, mas com docentes em tempo integral, não pode ser aquela em que os alunos custeiem parte de seu processo educacional, mas precisa ser subsidiada pelo Estado. Traz o exemplo do Chile, através de dados da União das Organizações Educacionais Científicas e Culturais das Nações Unidas (UNESCO), para mostrar como um país que adota o modelo pago para a universidade pública não consegue custear sua educação.

No Chile verifica-se rapidamente que o montante obtido não financia mais que 25% de suas despesas. Essa constatação leva à reflexão de que o investimento na universidade tem retorno de longo prazo, e por isso não estimula a iniciativa privada, o que torna obrigatória a presença do Estado. Então, esse padrão de universidade só poderá ser atingido pela transformação e expansão da universidade pública com oferecimento de vagas para todos. A desobrigação do Estado para com a universidade e seu custeio leva necessariamente a comprometer sua qualidade. Nesta perspectiva, afirma o ANDES (2003), cabe ao Estado exigir do ensino superior privado, enquanto ele existir, que ele se aproxime ao máximo do padrão unitário de qualidade, defendido na proposta do ANDES para a educação superior brasileira.

Assim, Leher (2012) argumenta que é possível identificar que as medidas adotadas nos governos do Partido dos Trabalhadores, que conduziram a reforma da educação, colocaram a educação brasileira, de forma ainda mais profunda, no caminho de uma educação de cunho privatista, cujas bases se ancoram nas políticas e programas propostos pelos organismos internacionais, com o objetivo de colocar o Brasil no caminho da globalização e mundialização do capital, sob a égide do neoliberalismo. Sendo assim, o projeto de educação do Partido dos

Trabalhadores, durante os governos de 2003 a 2014, acabou por se afastar muito do projeto defendido pela sociedade, por meio do FNDEP, dos movimentos sociais e do ANDES-SN, que, desde a década de 1980, defendiam uma educação pública, de qualidade, gratuita e com autonomia e fundada na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

2.2 A autonomia universitária nos limites do padrão heteronômico das universidades públicas brasileiras

Ao analisar a história recente da universidade no Brasil a partir de Fernandes (1975), é possível apontar que o sistema universitário brasileiro se constituiu de forma tardia em relação ao continente americano, e essa constituição tardia trouxe sérios rebatimentos à nossa tentativa de implantar um sistema universitário com uma estrutura forte e democrática de produção de conhecimento. Isso porque esbarramos em modelos constituídos a partir das escolas isoladas, voltadas para a formação profissional e que trabalhavam as diferentes áreas do conhecimento de forma fragmentada. Acrescenta-se que no Brasil, além de tardio, o processo de constituição de um sistema universitário foi marcado pela fragmentação institucional e pela forte intervenção autoritária.

Por aqui, então, é possível observar que, devido à pouca longevidade de nosso sistema universitário, não introjetamos no nosso projeto de nação e nos valores de nosso povo o verdadeiro sentido da missão da universidade, que é o progresso da ciência e a elevação cultural de uma sociedade. Em relação à autonomia universitária, Saviani (2020) afirma que ela acompanha as universidades desde suas origens, seja aquelas que desde sua fundação se submeteram ao poder, por exemplo, do governo, seja aquelas que se submeteram ao poder secular da igreja, exatamente para escapar ao poder dos governos. O certo é que, em breve tempo, as instituições sentiram os efeitos desses domínios sobre sua autonomia e liberdade intelectual.

Nesse sentido, para realizar uma análise dos desafios da autonomia universitária diante das políticas heteronômicas nas universidades públicas brasileiras nos governos do Partido dos Trabalhadores, parte-se neste trabalho, conforme apontou Saviani (2020), do entendimento da autonomia universitária como elemento importante e, por vezes, polêmico que acompanha a história das universidades no Brasil e que se consolida como um dos pilares da luta por uma universidade pública de qualidade, gratuita e democrática. Entende-se também que a autonomia universitária, além de ser um dos pilares da universidade pública, é essencial para se evitarem

interferências e influências de qualquer natureza, seja particular, política ou que visem interesses alheios ao papel social, científico e acadêmico da universidade.

Ao se perceber a autonomia universitária a partir deste lugar, não se desconsidera que ao longo de sua trajetória houve muitos dilemas, especialmente em relação ao seu conceito e à sua aplicabilidade na universidade brasileira. Sendo assim, considera-se importante descortinar esses dilemas a partir da análise das reformas empreendidas na educação superior, no contexto do neoliberalismo e, mais recentemente, nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), isto é, num contexto de aprofundamento da dependência e da heteronomia brasileira em relação aos países hegemônicos, conforme sinaliza Lima (2005).

Nesse sentido, é importante demarcar que a autonomia, assim como conceituada por Saviani (2020), em grande medida, coaduna com a concepção que consta na proposta do ANDES para a universidade brasileira, contemplada no caderno 2 do documento e que coloca a autonomia como:

> A autonomia universitária, indissociável da democracia interna das IES, tem sido, ao longo da história do Movimento Docente, uma de suas principais bandeiras de luta, constituindo-se num dos princípios orientadores para a implementação do Padrão Unitário de Qualidade para a Universidade Brasileira. Da conceituação de autonomia universitária depende a definição do financiamento, da carreira docente, da política de pessoal, do regime jurídico, do processo de escolha de dirigentes, da avaliação, entre outros. (ANDES, 2003, p. 23).

Assim, é importante demarcar que a proposta do ANDES para a universidade brasileira tem sido a defesa pautada na construção de uma educação superior pública, gratuita, de qualidade e autônoma. Ainda nesse documento, o ANDES (2003) aponta que as propostas de reforma da educação superior que vêm sendo empreendidas pelos governos, desde o período da Reforma de 1968, no período da ditadura militar, até os governos do Partido dos Trabalhadores, vêm atacando veementemente os princípios da universidade, inclusive a questão da autonomia universitária.

Para o ANDES-SN, os projetos de reforma da educação superior apresentados pelos governos brasileiros ao longo da história desse país tiveram em seu cerne os ataques à autonomia universitária e têm relação com "a sua dimensão e vinculação com a democracia, por representarem sério obstáculo à implementação do projeto político dos governos neoliberais, devem ser restringidos, senão abolidos" (ANDES, 2003, p. 23-24).

Esses obstáculos se materializaram na consagração da autonomia universitária na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 207, que estabelece que: "as universidades gozam de autonomia didático científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" (BRASIL,

1988). O ANDES (2003) ressalta que a inclusão deste princípio na Constituição Federal ocorreu devido à luta do ANDES-SN, juntamente com as entidades que compunham o FNDEP, naquele contexto dos anos 1980, período da constituinte. A consagração desse princípio denota a aplicabilidade direta da autonomia das universidades, tanto a autonomia institucional quanto a intelectual e da gestão financeira. Isso coloca, então, para os governos um obstáculo bastante claro em relação às reformas que pretendiam implementar na área da educação superior.

Partindo do entendimento sobre o que está estabelecido no artigo 207, Chauí (2003) entende que a autonomia universitária tem a finalidade de estabelecer garantias mínimas para a autogestão dos assuntos pertinentes à atuação da universidade no desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Essa autonomia inclui três sentidos principais:

> a) como autonomia institucional ou de políticas acadêmicas (autonomia em relação aos governos); b) como autonomia intelectual (autonomia em relação a credos religiosos, partidos políticos, ideologia estatal, imposições empresariais e financeiras); c) como autonomia da gestão financeira que lhe permita destinar os recursos segundo as necessidades regionais e locais da docência e da pesquisa. Em outras palavras, a autonomia deve ser pensada, como autodeterminação das políticas acadêmicas, dos projetos e metas das instituições universitárias e da autônoma condução administrativa, financeira e patrimonial. (CHAUÍ, 2003, p. 12).

Diante disso, a autora salienta que, entendida a partir destes três sentidos, a autonomia só terá sentido se alguns elementos importantes forem colocados em prática, como o funcionamento transparente e público das instâncias de decisão internas e o diálogo da universidade com a sociedade civil organizada e com os agentes do Estado, regularmente e de forma transparente, oferecendo informações sobre a vida universitária, recebendo críticas, sugestões e demandas vindas da sociedade e do Estado, realizando um movimento mais democrático na gestão e organização da universidade pública.

Com esses mesmos apontamentos, ANDES (2003, p. 24) analisa que as medidas implementadas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), nos anos 1990, em relação às reformas da educação superior, não colaboraram para a ampliação da democracia da gestão e nem da autonomia universitária. Pelo contrário, elas estavam fundamentadas na lógica do mercado, "na qualidade e eficiência do sistema e na avaliação quantitativa como condição para a concessão de Dotação Orçamentária Global ou Orçamento Global (com controle finalístico), reforçando a política dos 'Centros de Excelência' e do empresariamento do ensino público superior" (ANDES, 2003, p. 24).

A proposta de autonomia universitária dos governos de FHC estava em consonância com a concepção de democracia daquele governo para as IES: "assim sendo, para a

implementação da autonomia pretendida, sob a retórica do seu exercício pleno e da flexibilização da gestão, retrocedeu-se no que diz respeito à democracia interna" (ANDES, 2003, p. 24). Interessava àquele governo a submissão dos dirigentes das instituições ao controle absoluto do Poder Executivo, bem como a restrição, no âmbito interno das IES, dos mecanismos democráticos de decisão, gestão e controle.

Sabe-se, a partir de análises de autores como Lima (2005; 2011), Leher (2008; 2018) e Fernandes (1980; 1989), que as medidas implementadas em países periféricos da América Latina, como o Brasil, foram definidas e direcionadas por organismos internacionais como o Banco Mundial, e essas políticas estão imbuídas de estratégias de controle e monitoramento, em conformidade com as frações locais de sua burguesia mais internacionalizada, cujo objetivo é garantir estabilidade econômica e política. Esse controle se deu também sobre as políticas educacionais, posto que as frações locais da burguesia necessitam desse domínio como forma de extrair mais valia para reparti-la, mesmo que de forma desigual, com as frações sociais hegemônicas. Para Fernandes (1975), numa análise sobre esse processo, o que estava em jogo não era uma revolução na educação, na América Latina e no Brasil, mas um processo que gerava as condições para um arranjo econômico e cultural, sob o desenvolvimento dependente.

Sobre tal questão, Leher (2018, p. 58) afirma que Florestan Fernandes assevera que "o padrão de acumulação do capital capitalista dependente (FERNANDES, 1968/1981a) – e a forma sui generis da revolução burguesa no Brasil (FERNANDES, 1975/2008) – é incompatível com reformas educacionais universais de caris republicano, mas que isso não obstacularia o êxito do capitalismo no país".

Depreende-se dessas análises que ocorria no Brasil um movimento de aprofundamento da dependência, no período após os anos 1990, uma vez que as propostas de reforma da educação superior perpassavam as exigências dos organismos internacionais, especialmente, o BID e o Banco Mundial. O BID, conforme apontou Chauí (2001) produziu, em 1996, documento intitulado *Ensino superior na América Latina e no Caribe*. Trata-se de um documento estratégico que traz uma perspectiva técnico-operacional e trata a educação superior do ponto de vista da eficácia administrativa. Dentro desta lógica, o Banco, além de realizar um diagnóstico com base em dados fornecidos por organismos da América Latina e Caribe, aponta e reforça a partir deles a necessidade de uma reforma pautada em princípios neoliberais, com forte tendência a diminuir gastos públicos com educação superior e aumentar os investimentos em educação básica, além da adoção de padrões de gestão privada nas instituições públicas.

Chauí (2011) explica que, atrelados a estas exigências, os organismos internacionais determinam que apenas investirão no ensino superior público da região caso os problemas

apontados no diagnóstico sejam resolvidos. Assim, os organismos internacionais criam condições e exigências para realizar empréstimos e destinar recursos para os países periféricos, como uma estratégia neoliberal de estabelecer um sistema de normas em que esses países se adéquem à lógica e ao formato do capitalismo imperialista naquele momento. A redefinição da autonomia universitária está entre as metas das propostas desses organismos a serem executadas pelos Estados, no caso do Brasil, através do Ministério da Educação, assim como a flexibilização dos currículos, as novas formas de avaliação de estudantes e a defesa de parceria com setores privados, que diretamente enfraquecem a autonomia universitária.

Asseverando sobre as medidas heteronômicas que, historicamente, pressionaram as universidades públicas brasileiras, Leher (2019) afirma que ao longo do percurso de constituição das universidades brasileiras não houve apoio do bloco do poder à autonomia universitária, e essas universidades, por meio de sua comunidade intrauniversitária, tão pouco conseguiu consolidar movimentos no Brasil que defendessem a autonomia universitária, como aconteceu em relação aos estudantes de Córdoba, em 1918, que reivindicavam, entre outros direitos, a autonomia universitária.

Leher (2019) também ressalta que, embora somente no final do século XX a autonomia universitária tenha sido inscrita em uma Constituição Federal como resultado de muitas lutas em prol da educação pública e do Estado de direito democrático, não houve por parte dos governos subsequentes movimentos no sentido de fortalecer a prerrogativa da Carta. O que ocorreu, na verdade, foi que os atos após os governos dos anos 1990 se deram no sentido de afrontar a autonomia universitária, o que demonstrou os sintomas de que influentes setores sociais não se conformavam com a autonomia institucional constitucional e operaram no sentido de sua fragilização.

Nesse sentido, mobilizou-se um movimento de críticas recorrentes à autonomia, em que se destacavam, por exemplos, aquelas feitas por diversos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial (BM) e entidades representativas dos setores econômicos, acerca da perda de foco e de objetividade das universidades em relação a temas como a inovação tecnológica. Na visão desses organismos, as universidades resguardadas em sua liberdade acadêmica pela autonomia acabam priorizando a ciência em detrimento da inovação. Nesse ponto está uma questão importante que é desconsiderada nestas críticas, que é o fato de que as universidades não são aquelas que impulsionam a inovação no conjunto da economia. Trata-se de um movimento contrário, no qual são os agentes econômicos que, ao buscarem uma maior competitividade com investimentos em pesquisa e desenvolvimento, impulsionam as condições de inovação nas universidades. Outra crítica se referia ao fato de que os governos neoliberais

defendem, a partir do enxugamento do Estado, uma ressignificação da autonomia universitária. Para eles, ressignificar a autonomia universitária representaria um meio de as instituições se desvencilharem do Estado, o que as tornaria mais abertas (sociedade aberta) e competitivas e poderiam ser total ou parcialmente financiadas por mensalidades e serviços.

Nesse ponto, é interessante observar que, embora o Banco Mundial direcionasse críticas à autonomia das universidades, ele atuava incentivando o fortalecimento da privatização interna das universidades públicas, especialmente por meio da diversidade de seu financiamento. Lima (2011) evidencia que documentos do Banco Mundial já apontavam para isso.

> O BM defendeu a necessidade de cobrança de matrículas e mensalidades para os estudantes; o corte de verbas públicas para as atividades consideradas "não relacionadas com a educação" (alojamento/moradia estudantil e alimentação/bandejão); assim como a utilização de verbas privadas advindas de doações de empresas e das associações dos ex-alunos, dos cursos de curta duração, dos cursos pagos e da venda de "serviços educacionais", como consultorias e pesquisas. Esses "serviços" deveriam ser administrados através de convênios firmados entre as universidades públicas e as empresas, mediados pelas fundações de direito privado, concebidas como estruturas administrativamente mais flexíveis. (BANCO MUNDIAL, 1994 *apud* LIMA, 2011, p. 87).

O que se pode observar é uma política de incentivo à privatização do setor público, que foi inclusive uma das marcas das reformas implementadas pelos governos após 1990 e 2000, sob orientação desses mesmos organismos internacionais que criticam a autonomia das universidades públicas brasileiras.

> Vistos em conjunto, é possível afirmar que a autonomia universitária não é tida pelo bloco no poder (e parte de suas classes de apoio) como uma condição para o desenvolvimento autopropelido da nação; ao contrário, a hostilidade contra a autonomia universitária contribui justamente para ocultar a ausência de tal projeto de nação. (LEHER, 2019, p. 214).

Assim, é possível considerar que as medidas tomadas pelo governo, no âmbito da reforma da educação superior no Brasil, interferiram, dentre outros aspectos, na gestão e na autonomia universitária. No governo Collor e nos governos de FHC durante a década de 1990, Chauí (2001) aponta, houve tentativas de ataque à autonomia universitária por meio de duas Propostas de Emenda Complementar (PEC). A primeira foi a PEC nº 56/1991, que tentava regulamentar a autonomia universitária, ao mesmo tempo em que isso significava uma desregulamentação da autonomia constitucional. Mas esse ataque não foi adiante, tendo em vista a resistência política de entidades como o ANDES-SN, a Fasubra e a UNE, além da greve nacional de docentes e técnicos de 1991 e o *impeachment* de Collor. Outra iniciativa que tentava regulamentar, na forma da lei, a autonomia universitária prevista na Constituição Federal foi a PEC nº 233/95, já no governo de Fernando Henrique Cardoso. Porém, Leher (2019) aponta que,

na prática, essa PEC tentava desconstitucionalizar a autonomia universitária ao estabelecer sua regulamentação por meio de uma lei ordinária. Assim, o governo operou a reforma administrativa-gerencial do Estado, visando transferir os serviços públicos para o setor público não estatal, e, portanto, como parte das medidas, propôs essa PEC.

Novamente, por intervenção de entidades como o ANDES e a ANDIFES, essa PEC não foi adiante, mas o governo não desistiu de suas investidas e, em 1996, encaminhou outro Projeto de Emenda Constitucional, a PEC nº 370/96, que apoiava o financiamento público das instituições privadas. A proposta, por pressão das instituições sociais, foi também momentaneamente colocada de lado, e pôde-se observar que as iniciativas destes governos se faziam no sentido de interferir na autonomia universitária pelo viés financeiro, desresponsabilizando o Estado do financiamento público das universidades. Mas não somente isso, pois se estimulava o fortalecimento da parceria público privado por meio de captação de recursos no mercado.

O ANDES (2003), ao analisar essas investidas dos governos de FHC sobre a autonomia universitária, argumenta que o governo queria implementar a sua proposta de autonomia universitária, e para isso lançou mão de vários instrumentos jurídicos, indo desde a LDB e a lei que criou o exame final de curso para alunos graduados nas IES (Lei nº 9.131/95), a lei que regulamenta a escolha dos dirigentes das instituições federais de ensino superior (Lei n° 9.192/95), até os diversos decretos, portarias e propostas de PEC, como a PEC nº 233/95, que tinha o objetivo de tornar a autonomia universitária um preceito institucional não autoaplicável. Todas essas tentativas, aponta o ANDES, almejavam desconstitucionalizar o princípio da autonomia universitária disposto na Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o ANDES, diante destas tentativas de desconstitucionalização da autonomia universitária, reforçou que mantém sua luta pela defesa da sua concepção de autonomia universitária conforme garantido no artigo 207 da Constituição Federal de 1988 e compreende que o ataque a esse princípio fere a relação da universidade com a sociedade, porque impede que ela esteja voltada para o interesse público e que tenha plena autonomia didático científica, administrativa e gestão financeira e patrimonial para tal. Nesse sentido, tem-se que, para garantir autonomia, é preciso prever, nos regimentos e estatutos da universidade, diretrizes e meios para garantir a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão visando a um padrão unitário de qualidade.

Leher (2019), asseverando sobre a autonomia universitária no contexto de 1989 a 2016, afirma que ela não ocupou, no conjunto dos debates, um papel de destaque. Pelo contrário, ela teve um lugar secundário. Porém, o autor não deixa de destacar que, ainda assim, no período

ocorreram situações de conflito com o Executivo por questões relacionadas ao desrespeito à autonomia. Exemplo disso foram as ocasiões em que houve a nomeação de reitores que não haviam sido escolhidos pela comunidade universitária, além de tentativas de ataques ao artigo 207 da Constituição Federal de 1988, conforme já foi sinalizado anteriormente, e conflitos também entre as universidades e os órgãos de controle (Controladoria-Geral da União – CGU, Tribunal de Contas da União – TCU), o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, indicando nesse sentido que havia vulnerabilidades no gozo da autonomia universitária.

Numa análise sobre o período em que os governos com origem de esquerda estiveram no poder, o autor ressalta que, como não havia ameaças explicitas à liberdade de cátedra, não houve também "avanços na institucionalização dos fundamentos que asseguram a autonomia universitária, compreendendo as condições de autogoverno, autonormação e os procedimentos relacionados com a gestão financeira, patrimonial e administrativa da instituição" (LEHER, (2019, p. 219), ainda que nesse período tenha havido avanços como o crescimento do orçamento, criação de universidades e novos *campi* e a realização de novos concursos para servidores para as universidades.

Nesse campo, o autor ainda destaca outras normas legais vinculadas aos aspectos institucionais da autonomia administrativa e da gestão financeira e patrimonial que têm criado dificuldade para o gozo da autonomia. Como exemplo, ele aborda regras licitatórias que não levam em consideração as especificidades da vida universitária e da pesquisa, além da política de pessoal muito centralizada pelo Ministério do Planejamento, entre outros. Nesse arcabouço ele ainda especifica:

> Por meio de atos do Conselho Nacional de Educação, dimensões cruciais da vida universitária são definidas, como bases curriculares e a forma de avaliação dos cursos e dos estudantes. A pós-graduação brasileira é rigidamente normatizada e avaliada pela Capes. As decisões sobre as principais áreas de investimento em pesquisa somente passam de modo lateral pelas universidades públicas. Visto em conjunto, é possível depreender que, desde 1988, o Estado criou normas de distintas hierarquias – leis, decretos, portarias, acórdãos, resoluções – que, embora de natureza infraconstitucional, parte delas, sequer como leis, restringiram o gozo da autonomia. E, alternativamente, não houve avanços em temas estruturantes da vida universitária como o financiamento das instituições por meio de montante compatível com o orçamento geral da União, mas que assegurasse o desenvolvimento institucional das universidades federais brasileiras. A asfixia orçamentária tem sido o método dos operadores das contas públicas, em prol das políticas macroeconômicas que exigem juros elevados e consequente pesado pagamento de serviços da dívida e que, para isso, vislumbram o fim da gratuidade e a redução das verbas do fundo público para as universidades. (LEHER, 2019, p. 220).

Os ataques à autonomia universitária nos anos 2000 se fizeram, especialmente nos governos do Partido dos Trabalhadores, após 2003, assim como nos governos de FHC, por meio, especialmente, do direcionamento das reformas da educação superior, que durante o

período continuaram se orientando pelas diretrizes dos organismos internacionais. Sobre a orientação desses organismos, Esteves e Souza (2020) afirmam que desde os anos anteriores a 1990 os organismos internacionais vinham publicando documentos e estudos que, ao serem analisados, mostram que essas organizações vinham atuando em conjunto para a construção de uma concepção hegemônica em torno do campo educacional.

Dessa forma, os autores afirmam que a concepção de educação para esses organismos estaria relacionada à condição de ser um elemento fundamental do crescimento econômico e do desenvolvimento social, sendo um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Mas os autores afirmam que os organismos internacionais não têm estabelecido relações apenas entre si, e sim atuado também com organizações internacionais e nacionais, como é o caso do Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe (PREAL) e do movimento Todos pela Educação. Por meio dessas articulações, tais organismos visam influenciar as políticas educacionais dos países da periferia do capitalismo internacional e formar um consenso global em torno de uma pedagogia política do capital para a formação de uma sociabilidade burguesa, dando um sentido novo para a relação envolvendo o capital, o trabalho e a educação.

Nesse mesmo cenário, nos governos do Partido dos Trabalhadores, Lula da Silva e Dilma Rousseff, respectivamente, segundo Paula *et al*. (2016), implementaram a reforma neoliberal do Estado brasileiro alinhada a três elementos, sendo eles: o desmanche das fronteiras entre o público e o privado, através da lei das parcerias público privados; a reconfiguração do trabalho dos servidores públicos federais, por meio de novas formas de gestão do trabalho dos servidores; e, por fim, o estabelecimento dos contratos de gestão nas universidades federais por meio de programas como o REUNI.

A partir destas considerações Leher (2019), entende que houve um maior aprofundamento do processo de mercantilização da educação superior, o qual se fez por meio de um aparato jurídico constituído com base nas orientações do BM para tornar possível, além da garantia do apassivamento dos setores subalternos a partir de uma política de certificação em massa, também a constituição da educação superior como um nicho mercadológico importante para a lucratividade do capital financeiro.

A reforma da educação superior neste período veio a realizar-se por meio de um conjunto de leis, decretos e medidas através dos quais comprovou-se a prioridade da reformulação da educação superior sob os moldes dos ditames do capital internacional. O eixo de tais medidas girou em torno de regulamentar as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado. Mas também se almejava possibilitar a venda e a cobrança de

serviços educacionais pelas IES públicas, e ainda fortalecer o trabalho docente nas empresas privadas e a ação destas empresas das IES públicas, ou pelo aumento efetivo do número de IES privadas, que se fez por meio da Lei de Inovação Tecnológica (LIMA, 2011).

Os governos do Partido dos Trabalhadores, para impetrar a continuidade da reforma da educação superior, formou um GT com o intuito de orientá-la, e, ao analisar a situação da educação, o grupo sinalizou a necessidade de uma "reforma mais profunda", e que ela necessariamente passasse por uma série de medidas que contribuísse para "a reposição do quadro docente, ampliação de vagas para estudantes, educação a distância, autonomia universitária e financiamento que, segundo o GTI, resolveriam o problema das instituições federais de educação superior" (OTRANTO, 2006, p. 4).

No âmbito da autonomia universitária, o documento do grupo de trabalho sinalizou efetivamente a necessidade de que ela fosse reafirmada e garantida para que as universidades tivessem plenas condições de gerir seus recursos, definir prioridades etc.

> A "garantia" de autonomia universitária está presente em todos os documentos que fundamentam a proposta do governo Lula da Silva. No Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial há uma relação explícita entre a crise que assola as universidades públicas e as "amarras legais que impedem cada universidade de captar e administrar recursos, definir prioridades e estruturas de gastos e planejamento" (p. 9). Por esse motivo, segundo o relatório, "a imediata garantia de autonomia às universidades é um passo necessário para enfrentar a emergência" (id.). (OTRANTO, 2006, p. 4).

A mesma autora faz uma crítica a essa afirmação quando aponta que, apesar do discurso do governo, ele acabou se revelando apenas como sedutor, porque ao invés de ir ao encontro dos anseios das comunidades, o que o documento fez foi apontar que o enfoque principal em matéria de autonomia estava apenas na autonomia financeira, ou seja, "a liberação da universidade para captar recursos no mercado, sem amarras legais. Isso daria um enorme alívio financeiro ao Estado que seria obrigado, somente, a complementar esses recursos e não mais teria, como tem hoje, a obrigação de manter financeiramente as universidades públicas" (OTRANTO, 2006, p. 5).

Para Ribeiro (2016), a concepção de autonomia presente no documento elaborado pelo GTI estava totalmente desconectada dos anseios dos movimentos em favor do ensino público, gratuito e de qualidade. No relatório constava a seguinte afirmação:

> Se, por um lado, a gravidade da crise emergencial das universidades está na falta de recursos financeiros do setor público, não se pode negar que, por outro lado, a crise decorre também das *amarras legais que impedem cada universidade de captar e administrar recursos*, definir prioridades e estruturas de gastos e planejamento. Por isso, a imediata garantia de autonomia às universidades é um passo necessário para enfrentar a emergência. A autonomia deve conferir à universidade, de forma

> participativa e transparente, competência para dispor sobre sua organização administrativa, suas questões financeiras e suas políticas em matéria educacional, *sem interferência de outros órgãos do Governo, nos limites constitucionais*. *A relação com o Governo e o Estado se daria no momento de sua avaliação*, quanto aos aspectos da boa gerência, feita pelo TCU, e pelo Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior do MEC. (BRASIL, 2003, p. 35, grifos no original).

Otranto (2006) argumenta que se depreende, então, dessa crítica que o discurso que permeou a reforma dos governos do Partido dos Trabalhadores reforçou e aprofundou as medidas propostas pelo BM, que associam a questão da autonomia à lógica empresarial. A forma como o BM reivindicava autonomia para as instituições públicas estava justificada por medidas que aprofundam a lógica do ensino pago, usando de análise aquelas que privilegiam a relação custo/benefício do sistema, o incentivo à privatização, a diversificação das fontes de financiamento, a obediência irrestrita às demandas do mercado, dentre outras.

Neste ponto reside um elemento fundamental de ataque à autonomia universitária, uma vez que a forma como se entende a autonomia de gestão financeira e patrimonial envolve o disposto na Constituição Federal de 1988, dentre outras questões, assim como aponta Otranto (2006, p. 6): "a liberdade de cada instituição propor e executar seu orçamento e gerenciar, como bem lhe aprouver, de acordo com suas necessidades, os recursos que o Poder Público é obrigado a repassar-lhe para fazer frente às suas necessidades. Não prescinde, então, do financiamento das universidades pelo Estado".

Há que destacar que, conforme aponta (RIBEIRO, 2016), o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, desde os primeiros anos de seus mandatos, tentou, por meio da proposta do anteprojeto da reforma da educação, em sua quarta versão apresentada ao Congresso Nacional, em 2006, por meio do PL nº 7.200/2006, incluir a concepção de autonomia universitária e o financiamento da educação. Nele, a autonomia universitária foi concebida como geração de recursos financeiros pela própria instituição. Esse anteprojeto foi engavetado em 2011, e então o governo iniciou um processo de implementação de medidas, por decretos, leis e propostas de emenda complementar como forma de conseguir concretizar seu conceito de autonomia universitária.

Nesse sentido, uma dessas medidas diretamente relacionadas à autonomia universitária no que diz respeito ao financiamento foi a aprovação do Decreto nº 7.233/2010 (BRASIL, 2010a), que estabelece procedimentos orçamentários e financeiros relacionados tanto à gestão administrativa quanto à financeira da universidade, que consta no artigo 207 da Constituição Federal. Nesse decreto, o governo define critérios para que as universidades elaborem suas propostas orçamentárias anuais.

Junto a esse decreto, conforme aponta a ADUFPB (2010), o governo aprovou o chamado "pacote da autonomia universitária", que incluía projetos que davam mais liberdade às universidades na relação com as fundações de apoio no que concerne tanto à contratação de servidores quanto à disponibilização de recursos orçamentários. Além do Decreto nº 7233/2010, havia também os Decretos nº 7232 e nº 7234/2010.

Sobre esses decretos, a ADUFPB (2010) afirma que o ANDES teceu críticas por considerar que eles afastam as Instituições Federais de Ensino Superior do verdadeiro sentido de autonomia universitária estabelecida no artigo 207 da Constituição Federal de 1988. Ainda considera que o governo falhou porque concedeu autonomia sem garantia de recursos e acabou por dar legalidade às fundações privadas, que naquele momento vinham sendo fontes de corrupção. Outra crítica foi sobre a Medida Provisória (MP) nº 495/2010, que também fazia parte do "pacote da autonomia universitária" e que disciplinava o relacionamento das universidades com as fundações de apoio à pesquisa. Essa relação permitia a realização de convênios e contratos por prazo determinado com fundações que davam apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão, inclusive na gestão administrativa e financeira destes projetos. Para o ANDES, essa MP feria diretamente o princípio constitucional da autonomia universitária disposto na Constituição Federal, porque permitia levar para o campo privado muitas ações que deveriam se efetivar no campo público.

No âmbito da autonomia universitária, além do pacote da autonomia universitária, conforme aponta Lima (2005), o governo atacou as universidades por meio de um documento intitulado *Gasto Social no governo central: 2001-2002*, o qual fortaleceu o discurso de que o governo gasta muito com educação superior para as camadas médias e que necessitaria focalizar os gastos com segmentos populacionais mais pobres. Para isso, seria importante focar os gastos na educação básica e fortalecer o estímulo ao financiamento público para o setor privado, através do FIES, utilizado como estratégia para ampliar o acesso de alunos pobres à educação superior, com baixo custo para o setor público.

Assim, esse estímulo à participação do setor privado no financiamento e à oferta da educação superior no financiamento da educação superior não ficava restrito "aos interesses das frações brasileiras da nova burguesia de serviços educacionais. Ao contrário, a ação de investidores estrangeiros especialmente estadunidenses, canadenses e europeus, será considerada pelo governo Lula como estratégia de financiamento da educação superior brasileira" (LIMA, 2005, p. 385). Esse processo poderia levar empresários desses países citados que nunca tiveram contato com a educação, mas que normalmente aplicam seu dinheiro em

fundos de investimentos estrangeiros, a se transformarem os novos donos das universidades púbicas brasileiras.

Aqui novamente é importante lembrar que o Brasil, como um país signatário da Conferência Mundial Educação para Todos, aderiu às diretrizes instituídas nessas conferências para que os países subdesenvolvidos criassem estratégias, em parceria com empresários, para alavancar a alfabetização e conseguir atender às metas criadas na Conferência Mundial para uma a educação pública com qualidade.

Lamosa (2017) afirma que esse processo levou a uma inserção progressiva de representantes de organizações empresariais que fazem parte do Programa Educação para Todos na educação pública brasileira, ocupando cargos no Executivo e no Legislativo e interferindo na gestão da educação brasileira. Assim, esses empresários de países estrangeiros, além de comprar ações da educação pública brasileira e se tornarem donos das IPES, podem comandar a gestão dessas IPES ditando como a educação funcionará. Isso configura uma nova forma, mais cruel e mais perversa, de ataque à autonomia universitária brasileira, e que se fortaleceu durante os governos do Partido dos Trabalhadores.

Além dessas ações, existiram outras medidas que foram tomadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores que diretamente influenciaram a questão da autonomia universitária, como foi o caso do Projeto de Lei Complementar (PLC), que foi apresentado logo no primeiro mandato de Lula, de autoria do deputado Eduardo Valverde, do PT de Rondônia, que tinha o objetivo de instituir a Lei Orgânica da Autonomia Universitária. Essa lei desconsiderava as avaliações do movimento docente que apontavam que já estava garantida no artigo 201 da Constituição Federal a autonomia plena, e qualquer tentativa de criar uma lei intrainstitucional seria uma forma de pôr fim à autonomia ou criar limites e entraves para a gestão acadêmica e administrativa das universidades. O que o PLC previa realmente se configurava num ataque à autonomia universitária, segundo Lima (2005), tendo em vista que influenciava diretamente em sua gestão com medidas como:

> Cada universidade poderá estabelecer seu próprio quadro de pessoal, criar, transformar e extinguir cargos e funções, no limite de sua capacidade orçamentária; propõe a instituição de um "orçamento global" para as universidades públicas, que seria administrado pela universidade a partir de seus projetos, do remanejamento de rubricas e da captação de recursos privados, através das parcerias e contratos de cooperação financeira com este setor, recuperando, desta forma, o projeto de constituição das "organizações sociais" elaborado por Bresser Pereira no governo Cardoso. (LIMA, 2005, p. 234).

O projeto da reforma ainda tramitava, mas o governo já implementava medidas que claramente aprofundavam os impactos sobre a autonomia universitária e, ainda, aprofundavam

o sentido de articulação destas medidas às diretrizes propostas pelo BM. Nesse sentido, dando sequência à reforma que já vinha sendo implementada desde a primeira fase da contrarrevolução no Brasil, o governo Lula criou em 2004 um Grupo de Trabalho executivo, coordenado por Fernando Haddad, que divulgou um documento chamado *Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior*. A construção do documento contou com a participação da sociedade civil, a qual havia sido anunciada como pressuposto das deliberações governamentais sobre o documento. Porém, Lima (2005) aponta que essa participação foi constituída, na verdade, apenas por entidades que estavam afinadas com seu projeto de reformulação da educação, como a ANDIFES e a UNE.

Neste documento, constava como proposta o tripé da reforma universitária como sendo a autonomia, o financiamento e a avaliação. Nesse caso, a autonomia universitária foi concebida como "liberdade acadêmica, condições jurídicas, administrativas, financeiras e de gestão" (LIMA, 2005, p. 404). No que concerne ao financiamento, no documento está a proposta de criação de lei que instituiria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino superior, bem como a regulamentação das fundações de direito privado, a manutenção do FIES e a constituição de um fundo de incentivo à pesquisa para as instituições privadas, dentre outros.

Outro aspecto que o documento prevê é a possibilidade de cada instituição instituir o regime departamental, numa clara estratégia de racionalizar os recursos públicos e melhor gerenciar os recursos humanos. Segundo a autora, neste propõe-se também a predominância docente nos colegiados e no processo de consulta para reitor como uma clara iniciativa de esvaziamento da democratização interna das instituições de ensino superior.

As propostas do documento foram sendo colocadas em prática aos poucos, por meio de medidas enviadas ao Congresso, e que foram sendo aprovadas à medida que a discussão sobre o tema avançava. Assim aconteceu com a aprovação do SINAES, em 2004, que foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril (BRASIL, 2004c), e tinha como objetivo conduzir uma política de avaliação do MEC em três âmbitos: a instituição de ensino superior, os cursos de graduação e o desempenho do estudante. Esta avaliação tinha caráter centralizador porque sua coordenação ficava a cargo da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CONAES), que era uma comissão constituída por maioria de representantes governistas e totalmente adepta da política conduzida pelo Ministério.

Maciel (2017), ao analisar a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que criou o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), argumenta que, apesar de ele ter trazido importantes avanços, é questionado por que não respeita a autonomia universitária, principalmente porque seria centralizador no que tange à constituição da Comissão Nacional de

Avaliação do Ensino Superior (CONAES), responsável pelas principais diretrizes e normas relativas ao sistema. Concordando com tal assertiva, Paula *et al*. (2016) afirmam que o SINAES corrobora o papel do Estado enquanto regulador. Se, por um lado, seu escopo afirma ser voltado para a regulamentação do âmbito educacional, por outro, seu alvo camuflado é ajustar o ensino superior brasileiro aos imperativos de avaliações introduzidas nos documentos originados dos organismos internacionais, de forte caráter quantitativo, competitivo e mercantil.

No conjunto das medidas implementadas pelo governo estavam também a Lei de Inovação Tecnológica e o PROUNI, que, de forma geral, buscam contribuir para o processo de privatização da educação superior pública pelo fortalecimento das parcerias público-privadas.

Em relação à Lei de Inovação Tecnológica, Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, Maciel (2017) afirma que ela aproxima universidade e empresa porque cria facilidades para as empresas utilizarem os recursos físicos, materiais e humanos das universidades, assim como a transferência de tecnologias. No entanto, ela não apenas viabilizou a alocação de recursos públicos para empresas, mas também criou formas de gratificação de pesquisadores cujos conhecimentos são aproveitados pelas empresas. Porém, aí reside um elemento importante que precisa ser considerado: o fato de que a situação financeira caótica que vivem as universidades, bem como seus docentes/pesquisadores, pode levá-las à subordinação frente às empresas, distorcendo sua verdadeira função pública e limitando mais ainda a liberdade acadêmica. Essa lei se tornou a fonte de recebimento de recursos diversificados por parte das universidades.

O que é importante compreender é que dentro do escopo proposto no artigo 207 da Constituição Federal de 1988, quando se analisa a questão do financiamento, conforme Oliveira (1999, p. 59), entendida como direito fundamental inerente à condição da universidade, e não somente como direito instituído, o Estado passa a ser o garantidor dos meios materiais e financeiros necessários à sua concretização: “podemos fazer uma analogia com o direito à vida: igualmente sendo um direito fundamental, desdobra-se numa série de outros direitos - ao trabalho, à educação, à alimentação, à saúde etc. - que implicam obrigações precisas por parte do Estado” (OLIVEIRA, 1999, p. 59). Nesse sentido, há o entendimento de que é preciso, para garantir a autonomia universitária, definir legalmente e precisamente as obrigações do Estado em relação ao financiamento das universidades públicas, o que viabilizaria os recursos necessários para suas atividades próprias (ensino, pesquisa e extensão) em níveis de qualidade compatíveis com o estágio atual do conhecimento humano, bem como a remuneração de seus servidores docentes e técnicos-administrativos.

Ainda segundo a autora, outro elemento importante nesse processo é que o financiamento envolve algo muito mais complexo, que implica no fato de que, para o Estado

garantir o financiamento da universidade pública, ele precisa não só mantê-lo, mas expandi-lo. Isso ocasiona a necessidade de aumentar as dotações do Tesouro, mas, para isso, teria que realizar uma reforma fiscal para aumentar a capacidade arrecadadora do Estado, além de uma profunda mudança na política de investimentos dos recursos arrecadados. Seria necessário também definir uma política para que a universidade pudesse ter como retorno os benefícios econômicos que os mais diversos segmentos da economia auferissem diretamente da sua atividade, visto que a valorização e rentabilidade do capital em setores de alta tecnologia, produção e distribuição de energia, agricultura etc., seriam infinitamente menores se não proviessem da atividade universitária, tanto em pesquisa quanto em formação de recursos humanos.

O que ocorre na realidade é que a universidade não tem qualquer retorno destes investimentos, salvo em convênios específicos voltados para atividades específicas diretamente ligadas aos interesses de tais setores. É importante considerar que, se fosse estabelecido um sistema de taxação da rentabilidade do capital em alguns setores da economia, seria possível pensar inúmeras formas de obtenção de recursos, por meio, por exemplo, de percentual de imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas. Isso significaria o compromisso da sociedade com a universidade e, portanto, como seu futuro, além do fato de que o aumento das dotações estatais garantiria uma expansão do ensino público e gratuito em níveis aptos a colocar a sociedade brasileira no patamar da "sociedade do conhecimento", que caracterizará as sociedades desenvolvidas no próximo século (OLIVEIRA, 1999).

Ao contrário do que Oliveira (1999) assevera, percebe-se que o movimento de reforma da educação implementado nos governos do Partido dos Trabalhadores fomentou o incremento e a expansão do setor privado, por meio do discurso da democratização do acesso à educação pública. Na verdade, essas ações aumentam os investimentos no setor privado, por exemplo, por meio de medidas como o PROUNI e o FIES, que, além de financiar a educação privada com recursos públicos, têm em seu escopo isenções de tributos destinados ao setor privado que aderirem a eles. As consequências de tais medidas implicam na precarização da educação pública, que deixa de ter incentivo e repasse suficientes para que as universidades desenvolvam com qualidade e autonomia sua função.

O PROUNI, segundo Lima (2004), foi considerado uma das principais ações para garantia do acesso à educação superior, porque implementaria o preenchimento das vagas ociosas nas instituições privadas de ensino superior com o fornecimento de bolsas integrais de estudos para estudantes considerados pobres, que cursaram escola pública, com renda per capita de até um salário-mínimo e meio, e bolsas parciais, de 50%, para estudantes com até três

salários-mínimos, para professores da rede de ensino fundamental e, ainda, para estudantes negros, pardos e indígenas, articulando o programa com a Lei de Cotas.

Das análises da autora, é possível depreender que o que se assevera aí é a expansão do ensino superior pela via de financiamento do setor privado, tendo em vista que as instituições privadas que ofertassem as bolsas estudantis teriam isenções de imposto federais. Ou seja, trata-se de uma modalidade de parceria público-privada que beneficiaria o setor privado que estava com vagas ociosas e com uma grande crise de inadimplência.

De acordo com Aguiar (2016), algumas críticas foram direcionadas ao programa e foram variadas e de diferentes vertentes, mas as mais comuns se referiam à transferência de recursos públicos (impostos devidos) ao setor privado, o que incentivou a privatização do sistema de ensino superior. Além disso, há a falta de controle do setor público em relação à qualidade das instituições participantes e às bolsas concedidas, e ainda o fato de haver uma política discriminatória de educação que relega a educação privada, considerada de baixa qualidade, para a população mais carente.

> […] longe de resolver ou de corrigir a distribuição desigual dos bens educacionais, a privatização promovida pelo programa tende a aprofundar as condições históricas de discriminação e de negação do direito à educação superior à que são submetidos os setores populares. A alocação dos estudantes pobres nas instituições particulares cristalizará mais ainda a dinâmica de segmentação e diferenciação no sistema escolar, destinando escolas academicamente superiores para os que passarem nos vestibulares das instituições públicas. (MANCEBO, 2004, p. 13).

As críticas são, em sua maioria, bastante duras em relação às políticas implementadas pelo governo Lula sobre a educação superior. Em relação ao PROUNI, por exemplo, Minto (2011) aponta que uma "metamorfose ideológica-conceitual" (transformando a educação de direito a bem público) permitiu ao governo Lula instituir os mecanismos do programa, uma vez que "o Estado garante a todos o consumo de um bem (equidade)". Com isso, não há impedimento para que as IES privadas recebam recursos estatais, já que se organizam para exercer uma função social de "interesse público". Ocorre, então, o que se pode chamar de "adensamento privatista" da educação superior.

Nesse sentido, conforme Maciel (2017, p. 133) assevera, as medidas implementadas tornam cada vez mais difícil cumprir um dos princípios fundamentais da educação superior pública gratuita, de qualidade e autônoma, defendido pelos movimentos sociais e entidades sindicais como o ANDES-SN, que é o da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, tendo em vista que "com esta possibilidade de alocar recursos externos à universidade em função também dos interesses das empresas, a pesquisa acadêmica poderá acontecer de forma ainda mais insuficiente e com menor interesse social".

Outra medida empreendida durante o governo Lula, e que Lima (2011, p. 91-92) chama de terceira nucleação porque aconteceu após 2007, já no segundo mandato, é a operacionalização dos contratos de gestão, considerado pela autora como eixo condutor da reforma neoliberal do Estado Brasileiro desde Bresser-Cardoso até Paulo Bernardo-Lula da Silva. Dentro desta nucleação estava, no governo Lula, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 6.096/2007 e tem como objetivos, dentre outros: "aumentar o número de estudantes de graduação nas universidades federais; aumentar o número de alunos por professor em cada sala de aula da graduação; diversificar as modalidades dos cursos de graduação, através da flexibilização dos currículos, da educação a distância, da criação dos cursos de curta duração e dos ciclos (básico e profissional)".

O REUNI era um contrato de gestão com o Ministério da Educação (MEC) em que cada universidade federal que o assinava receberia do governo um acréscimo de recursos limitado a vinte por cento das despesas de custeio e pessoal. Entretanto, Lima (2011) ressalta que, quando se analisa o parágrafo terceiro do artigo 3º e do artigo 7º, entende-se de que forma esse repasse aconteceria, haja vista seu condicionamento à capacidade orçamentária e operacional do MEC, isto é, as despesas orçamentárias deveriam estar nas dotações orçamentárias anuais do MEC.

O impacto desse programa para a autonomia universitária foi bastante profundo, pois conforme a autora:

> A análise do Reuni evidencia de que forma e com que conteúdo está ocorrendo a expansão do acesso à educação superior. Trata-se do tripé: aligeiramento da formação profissional (cursos de curta duração, ciclos, exame de proficiência, cursos a distância); aprofundamento da intensificação do trabalho docente (relação professor/aluno, ênfase das atividades acadêmicas no ensino de graduação) e pavimentação do caminho para transformação das universidades federais em "instituições de ensino terciário", quebrando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e decretando, efetivamente, o fim da autonomia universitária, na medida em que a alocação das verbas públicas está condicionada à adesão ao contrato de gestão/Reuni. (LIMA, 2011, p. 92).

Esse processo, segundo a autora, tem aprofundado a privação dentro das universidades e as coloca a serviço das demandas do mercado. Nessa linha, outro elemento que tem aprofundado esse processo de privatização dentro das universidades públicas e os ataques à autonomia universitária diz respeito à parceria público/privado, que se materializou por meio da Lei da Parceria Público-Privada, Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004d). Essa lei, que prevê a parceria do Estado com as empresas privadas, envolve, segundo Sguissardi (2006), as mais diferentes áreas da produção, comércio de bens e serviços, meio ambiente, patrimônio cultural, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e os serviços de educação e ensino. A principal crítica

em relação à educação se refere ao fato de a lei fortalecer o polo privado do Estado, ampliando a utilização de recursos públicos por entidades privadas, com e sem fins lucrativos.

Outra crítica importante sobre essa lei é a de que o governo almeja conseguir recursos privados sob a alegação de que não possui recursos próprios suficientes, mas o que pode ocorrer é a transferência para o setor privado de tarefas importantes que são de responsabilidade estatal. Nos dizeres de Mancebo (2004, p. 861), esse projeto reduz o papel do Estado e gera muitas garantias para o setor privado, o que se "opõe aos interesses públicos e ao princípio constitucional de universalização de alguns serviços como a educação, constituindo-se efetivamente numa proposta de investimento de capital sem risco, de acordo com os ditames do FMI".

Segundo a autora, depreende-se dessas medidas tomadas durante os governos a partir dos anos 1990, sob ideário neoliberal, especialmente no período dos governos do Partido dos Trabalhadores, que, apesar de esses governos defenderem em seus planos a importância de preservar a autonomia das universidades, conforme o disposto no artigo 207 da Constituição Federal, as medidas por eles implementadas de todas as formas atingiram em cheio esse princípio. Isso porque, ao reforçarem o processo de privatização da universidade pública Brasileira, retiram dela tanto a autonomia intelectual e científica, quanto a administrativa e financeira, colocando no âmbito das empresas e do governo as decisões que deveriam estar sob total autonomia das universidades públicas.

Para Lima (2011, p. 92), "o que se evidencia, na primeira década do século XXI é a estruturação de um tipo de universidade adequada à atual etapa de acumulação do capital, particularmente em um país capitalista dependente como o Brasil". Ocorre que esse modelo de estruturação transita pela privatização direta, por um novo modelo e gestão, com a introdução de elementos do modelo gerencial, e pela quebra da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e pela mercantilização do conhecimento. Nesse contexto, a educação superior torna-se um espaço de exploração lucrativa do capital em crise e se reproduz de forma aprofundada sua função política, econômica e ideocultural de reprodução da concepção burguesa de mundo.

2.3 O SINAES e a política de expansão do acesso à universidade pública

Avaliar uma política pública é uma tarefa extremamente complexa e, por isso mesmo, o próprio conceito de avaliação não é consensual entre os autores que se propõem a discutir o tema. Boschetti (2009, p. 576), ao tratar do assunto e realizar uma crítica sobre as perspectivas

correntes de avaliação de políticas sociais, cita Arretche (2001) e destaca que ela e outros autores diferenciam a avaliação de políticas públicas de outras modalidades de avaliação, que ela chama de avaliação política e de análise de política pública. Boschetti (2009) destaca que a avalição política, segundo Arretche, "se dedica a análise do processo de decisão que resulta na adoção de determinado tipo de política pública". Ou seja, a autora explica as razões e os motivos que levaram determinados governos a adotarem certos tipos de políticas públicas em detrimento de outros. Nesse sentido, esse modo de avaliação não se volta para compreender o escopo e as funções de uma dada política social.

Em contrapartida, Boschetti (2009) aponta que, para Arretche (2001), o que diferencia a avaliação de políticas da análise de políticas sociais é que a análise objetiva reconstituir as diversas características de uma política, tais como as formas de financiamento, a modalidade de prestação de serviços e a relação público e privado. Ela se preocupa em apreender a conformação e a estrutura sem se preocupar com os efeitos e implicações na realidade. Para Boschetti (2009), esse tipo de distinção usada por Arretche e outros autores, quando analisam as perspectivas correntes de avaliação de políticas sociais, denota que estão baseados na compreensão de que avaliar pressupõe determinado valor de algo, apreciar o merecimento, a grandeza, a intensidade da política social diante da situação a que se destina.

Diante destas questões, Boschetti (2009, p. 577) afirma que, mesmo que haja entendimentos diversos sobre avaliações e que se faça uma separação das etapas no processo de avaliação, é importante que a avaliação esteja inserida na totalidade e dinamicidade da realidade: "mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação, ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental compreender que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado Democrático de direito". Para isso, seu objetivo primeiro é ser entendida como conjunto de programas, projetos e políticas que visem assegurar e universalizar direitos sociais. Nesse sentido, qualquer configuração de avaliação de política social deve ultrapassar a mera composição de técnicas e instrumentos e se colocar como importante meio de identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado.

Na análise aqui empreendida, compreende-se a avaliação de política pública a partir da concepção de Boschetti (2009), e nesse sentido será realizada uma análise das avaliações da educação superior, na universidade pública brasileira, implementadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores. A finalidade dessa empreitada é analisar e compreender o caráter e a orientação desta avaliação implementada por tais governos, a partir do SINAES, e o reforço da política de expansão do acesso à universidade pública.

Para tanto, a partir da autora, é possível identificar que o modelo de avaliação de políticas sociais que predomina no Brasil, desde o período pós os anos 1990, sob a ideologia neoliberal, está relacionado à lógica gerencialista inserida no âmbito da Reforma do Estado. Desse período em diante, houve um crescimento e um avanço no que se refere às avalições[58], que se sustentam por meio de um arsenal de técnicas e instrumentos. Para Behring (2003), esse processo de fragmentação e instrumentalização da avaliação colocou-a a serviço do que a autora chamou de contrarreforma do Estado, e criou uma redução das avalições a métodos de aplicabilidade que buscam eficiência, eficácia e efetividade.

> A ênfase na aplicação de um arsenal de métodos e técnicas avaliativas, desprovido de criticidade acerca do conteúdo e papel do Estado e das políticas sociais no enfrentamento das desigualdades sociais, levou a uma profusão de produções teóricas sobre avaliação, mais preocupadas com a medição e desempenho de uma suposta intervenção técnica e neutra do Estado, do que interessadas em revelar suas funções e papel na produção e reprodução das desigualdades sociais. (BOSHETTI, 2009, p. 3).

O Brasil foi influenciado, nos anos 1990, por vários documentos oficiais sobre a reforma da educação, os quais geraram um novo ordenamento jurídico, que se desdobrou em aprovação de leis pelo Congresso Nacional. Tais leis se materializaram em uma nova configuração para a gestão pública nos principais serviços ofertados pelo Estado à população, e isso incluiu o campo de educação. O novo modelo de gestão inclui a substituição do modelo burocrático que se rende ao modelo gerencial, típico das organizações privadas, na gestão pública. A gestão gerencial é colocada como aquela capaz de adotar novas medidas que promovam a melhoria dos recursos financeiros na configuração do Estado mínimo.

A adoção do sistema gerencialista na administração pública, segundo Fonseca, França e Souza (2022), leva à obrigatoriedade de adotar um novo modelo de eficiência de gestão, de disponibilização de novos conhecimentos organizacionais, novas tecnologias e uma maior fiscalização dos órgãos reguladores. Exige-se do administrador público, portanto, a implantação de paradigmas que realmente tragam ao setor público um atendimento com qualidade, eficiência e eficácia nos serviços públicos.

Boschetti (2009) argumenta que esse modelo gerencial, que repercute diretamente na gestão pública democrática das políticas, atingindo tanto a institucionalização da função da avaliação como também o uso de resultados, generalizou-se após a introdução das medidas neoliberais no Brasil. O período anterior, segundo a autora, foi de parcas avaliações de políticas

[58] É importante destacar que "os processos avaliativos do ensino superior no Brasil já estavam presentes, desde a criação da primeira Faculdade Brasileira em 1808, no Estado da Bahia, com o objetivo de provocarem uma reflexão da Sociedade e do Estado, sobre a concepção, a função e o modelo a ser instituído para a educação superior" (CUNHA, 1980, p. 62).

públicas sistemáticas, tendo em vista que elas aconteciam apenas em algumas áreas, como a saúde e a educação. O cenário nos anos 90 em diante mudou por ser influenciado por fatores ligados à conjuntura política, econômica e social, interna e externamente.

Internamente, o quadro de agravamento das expressões da questão social e a escassez de recursos que cada vez mais exigiam políticas eficientes, levaram a exigências, por parte dos movimentos sociais, por políticas mais universais de atendimento à população e ainda o fomento à maior participação popular nas decisões políticas naquele momento. Já na conjuntura externa, havia um movimento em torno das exigências vindas dos organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o FMI, no sentido de exigir condições para o repasse de recursos aos países subdesenvolvidos, como o caso do Brasil, o que levou inclusive à imposição dos critérios de eficiência, efetividade e eficácia na regulação e controle das políticas sociais.

Nesse sentido, Boschetti (2009) afirma que existem dois níveis envolvidos nas avaliações, a saber, o nível econômico, que focava na busca de soluções pautadas em aumentar a rentabilidade na aplicação de recursos, e o nível que se voltava para o processo de redemocratização, uma vez que nele a avaliação estaria voltada a produzir informações que pudessem instrumentalizar a população naquele contexto de luta por direitos e cidadania. Isto é, tratava-se de uma perspectiva política.

No âmbito do nível econômico, a autora afirma que as avaliações se voltavam precisamente para a questão do custo/benefício, e sobre isso tece a seguinte crítica:

> Muitos desses estudos não consideram que a relação custo-benefício não pode se aplicar às políticas sociais públicas com o rigor e intencionalidade com que se aplica ao mercado, visto que seu objetivo não é (e não deve ser) o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos. Ao contrário, a avaliação de políticas sociais públicas deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade. (BOSCHETTI, 2009, p. 4).

O que se observa é que existe por parte da autora uma preocupação em relação à questão tecnicista que predomina nas avaliações das políticas sociais, considerando-se que ela se sobressai em relação à importância dada ao significado das políticas e dos programas sociais avaliados. Ao sobressair o caráter tecnicista, ele se sobrepõe a uma análise mais qualitativa preocupada com o conteúdo e significado das políticas sociais. Nesse sentido, a preocupação se volta para a avaliação economicista, porque apresenta centralidade apenas na rentabilidade na aplicação de recursos, e que, portanto, não abrange os princípios políticos que são necessários para que essas avaliações possam ser também um instrumento para que a população lute por mais direitos e por sua efetivação.

O que Boschetti (2009) quer destacar é que, na relação entre o Estado e as classes sociais, a avalição da política social deve ser compreendida como "elemento de um complexo e contraditório processo de regulação política e econômica das relações sociais" (BOSCHETTI, 2009, p. 4). Esse seria o tipo de avaliação de política social que coadunaria com a conjuntura dos anos 1980, em que se buscava uma maior participação da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas, tentando incluir grupos que antes não participavam do processo e criar mais transparência nele.

É nesse sentido que a autora faz suas críticas aos enfoques restritos de avaliação. Em suas palavras:

> Ao privilegiar os impactos das políticas sociais, as análises pluralistas se habituaram ao racionalismo tecnocrático que busca enxergar a eficiência e eficácia, sem discutir a (im)possibilidade de justiça social e equidade no capitalismo, e limitando-se a demonstrar os parcos e limitados impactos de programas específicos em situações bem delimitadas histórica e socialmente. (BOSCHETTI, 2009, p. 6).

Aqui a autora aponta que, embora a conjuntura dos anos 1980 tenha apresentado um movimento que visou à construção da democracia e também à profissionalização da política pública, momento da qual fez parte a institucionalização da avaliação como mecanismo de controle social, que buscou uma transparência e responsabilização da gestão pública através da pressão da sociedade, o que se acabou por privilegiar foram algumas formas de controle muito centralizadas e focadas em aspectos de controle econômico e financeiro, caracterizadas mais com um caráter fiscalizatório, centrado em elementos quantitativos. Mesmo assim, esse modelo enfrentou resistência nos órgãos de governo para a sua realização.

Sobre essas formas de avaliação, Rothen (2006) pontua que, na avaliação institucional, historicamente prevaleceram duas vertentes: a de emancipação e a de regulação. A vertente da emancipação surgiu nas universidades nos anos 1980 e tinha como pressuposto ser um ato autônomo da universidade de prestar contas à sociedade. Já a vertente de regulação era uma das ferramentas de tomada de decisão e gerenciamento das instituições.

Nesse sentido, na avaliação de emancipação há o movimento em que a qualidade da educação deve ser negociada com os atores sociais que participam do processo educacional. A diferença entre essa forma de avaliação e a avaliação de regulação está na instância na qual se define o que é qualidade e os indicadores usados para medi-la. Esses indicadores, na avaliação de caráter emancipatório, são negociados com os atores envolvidos no processo, como ocorreu, por exemplo, no início da década de 1990 com o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que foi implantado nesse período. Rothen (2006) aponta

que, logo em seguida, na metade daquela mesma década, a avaliação regulatória iniciou seu processo com o ministro da Educação de FHC, Paulo Renato de Souza.

O governo de FHC implementou o processo de Reforma da Educação alinhado às orientações do BM, por meio do Banco Internacional para a Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD), que, sob a alegação de que procurava garantir a estabilidade econômica dos países subdesenvolvidos por meio inclusive do ataque à pobreza, apresentou uma proposta articulada para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares. Sobre tais recomendações, Altman (2002) assevera:

> No relatório de 1995 do BIRD – Prioridades e estratégias para educação – foi analisado pelo ex-consultor do Banco, Jon Lauglo (1997). Segundo ele, o BIRD recomenda a organização da educação a partir de um tipo de planejamento de currículo que especifique os objetivos da aprendizagem em termos observáveis. O relatório dá ênfase ao estabelecimento de padrões de rendimento e à necessidade de se dar atenção aos resultados da educação. Deve haver mais privatização, mais gerenciamento por objetivos e uso de indicadores de desempenho e mais controle pelos usuários. As análises das taxas de retorno têm sido o principal critério para decidir quais opções de investimento são de maior benefício para a sociedade. (ALTMAN, 2002, p. 80).

É importante destacar que, segundo a autora, o presidente do BM teceu, no contexto dos anos 1990, elogios à condução de FHC e do ministro Paulo Renato em relação à educação. O ministro em questão, que coordenou e direcionou a proposta de reforma da educação no governo de FHC e acatou as orientações do BM, já havia sido consultor do BM, o que mostra o porquê deste alinhamento.

Analisando os pontos de convergência entre as propostas do BIRD e a educação brasileira, Altman (2002) aponta que houve alterações na legislação do período, como foi o caso, por exemplo, da LDB, que trazia alterações em relação às leis anteriores com foco maior em uma flexibilização e também na avaliação. Em relação à avaliação, a LDB, em seu artigo 9º, especifica, por exemplo, que cabe à União: "VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino" (BRASIL, 1996, artigo 9º).

Os sistemas de avaliações passaram a ser, nessa década, instrumento para monitorar o alcance das metas e padrões de rendimento da educação, a partir da elaboração dos parâmetros curriculares nacionais, que traziam uma referência curricular nacional. Ela seria, segundo o ministro da Educação Paulo Renato, uma referência nacional para o ensino básico. Assim, foram criados sistemas de avaliação da educação nacional nos anos 1990, sendo eles: o Sistema

Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), o Exame Nacional de Cursos (Provão) e a Avaliação dos Cursos Superiores.

Fernando Henrique Cardoso, quando apresentou sua proposta de governo como candidato à presidência, em 1994, já apontava para novas perspectivas educacionais. Ele mostrava que o país viria a adotar na área de educação, entendendo que os principais obstáculos da escola elementar brasileira eram as taxas de repetência e o desperdício financeiro, considerado brutal naquele contexto. Nesse sentido, as medidas propostas para a educação incluíam, entre outras: a retirada de certa responsabilidade do Ministério da Educação como instância executora; o estabelecimento de conteúdos curriculares básicos; e a implementação de um sistema nacional de avaliação para mensurar o desempenho das escolas e os sistemas educacionais, com a finalidade de acompanhar a melhoria da qualidade do ensino por meio das metas estabelecidas (CARDOSO, 2008).

Outro elemento de mudança estava relacionado ao chamamento dos pais e da comunidade para participar dos assuntos escolares, como o Projeto Amigos da Escola, que por meio de uma ampla campanha na mídia convocava a sociedade civil a prestar serviços voluntários às escolas. A participação da comunidade na escola pode trazer inúmeras contribuições, no entanto, a transferência para ela de responsabilidades do Estado mostra o quanto este tem se eximido de suas responsabilidades sociais. Aparece aqui novamente um alinhamento com as determinações dos organismos internacionais em relação à maior participação da sociedade civil, por meio de ONGs e organizações sociais dentro das escolas, com vistas a diminuir a participação do Estado na execução da política de educação.

Em relação aos modelos de avaliação, foi após 1995 que o BIRD começou a apoiar o sistema de avaliação da educação básica (Saeb), tendo em vista que ele se tornou mais centralizado e baseado na terceirização de uma série de atribuições operacionais. Interessava ao BIRD financiar o Saeb, porque ele permitiria obter taxas de retorno e estabelecer os critérios de investimentos.

> O BIRD defende explicitamente a vinculação entre educação e produtividade, a partir de uma visão economicista. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL –, para que os países da América Latina se tornem competitivos no mercado internacional, é necessário que disponham de talentos para difundir o progresso técnico e incorporá-lo ao sistema produtivo. É imprescindível a aprendizagem mediante a prática, o uso de sistemas complexos e a interação entre produtores e consumidores (Miranda, 1997). Assim, o conhecimento a ser ensinado nas escolas é definido a partir de sua operacionalidade. (ALTMAN, 2002, p. 83).

Boschetti (2009) afirma que o movimento que aconteceu nos anos 1990, no Brasil, no que concerne às mudanças provocada pelo MEC, que, alinhado às orientações do BIRD,

implementou instrumentos de avaliação e acompanhamento de resultados dos programas e seus impactos. Assim, o MEC fomentou a institucionalização da avaliação e do monitoramento, e isso se deu orientado por um movimento conjuntural em que os países subdesenvolvidos se ajustavam às mudanças na conjuntura econômica e social do capitalismo globalizado. Tal movimento empreendeu reformas geral, como a Reforma do Estado no Brasil, e ocasionou em reformas na área da educação, o que ditou um caráter específico às avaliações educacionais.

Sobre tal questão, Maués (s./d.) assevera que:

> O Estado reformado adota o modelo gerencial próprio da iniciativa privada, visto como ágil, eficiente e eficaz, centrado nos resultados, deixando a economia para a responsabilidade do mercado e assume o papel de Regulador e Avaliador das ações. É a partir dessa compreensão que ganha mais relevância o estudo da avaliação, enquanto uma política pública, tornando-se importante compreender e analisar os seus reflexos na sociedade, principalmente na educação superior, pelo lugar que esta passa a ocupar, após a reforma, enquanto um serviço que pode ser assumido por outras esferas que não somente as estatais. (MAUÉS, s./d., p. 1).

A autora aponta aqui que o Estado, nesse contexto, assumiu novas funções, dentre elas, o papel de regulador e avaliador. Enquanto um regulador, a autora explica que o Estado assumiu um papel fundamental porque o modo de regulação se constitui no conjunto de mecanismos e de instituições que permitem o funcionamento da acumulação capitalista relativamente estável durante alguns períodos. Mais do que isso, o Estado nesse papel de regulador e avaliador descentralizou algumas funções que antes desempenhava, como é o caso dos serviços não exclusivos do Estado, como a educação. Essas áreas passaram a ser um dos alvos de políticas de regulação e de avaliação como forma de medir resultados e vinculá-las com o financiamento público ou com outras medidas que poderiam significar premiação ou punição.

Sob a égide das sociedades globalizadas e pela necessidade de se modernizar, os países subdesenvolvidos nesse processo de reformas, buscaram aperfeiçoar os processos de avaliação e de regulação da educação superior sob o desafio da globalização da educação e internacionalização do conhecimento. Essa era uma resposta aos desafios da globalização econômica e também o desafio de conciliar qualidade e inovação com a necessidade de ampliar o acesso e diminuir as desigualdades sociais pela democratização do ensino superior.

Sobre tal questão, Leher (1999) afirma que o BM se tornou uma espécie de Ministério da Educação dos países periféricos, na medida em que, além de criar condicionalidades para as políticas sociais em troca de empréstimos oferecidos, o Banco também combinava assessoria técnica. Isso permitiu que, politicamente, ele se tornasse o maior centro mundial de informações sobre desenvolvimento e, assim, pudesse canalizar na órbita de influência dos Estados Unidos

(EUA) a maioria dos países que estavam passando por processos de descolonização e que estavam, naquele contexto, sendo disputados pela União Soviética (URSS).

Ao analisar esse processo específico no âmbito da avaliação da educação superior, Lima (2011) diz que ele se refere a um reducionismo economicista que está por dentro das propostas dos organismos internacionais. Ao tratar desse reducionismo, a autora caracteriza-o com um escopo que se centra na visão unilateral de custos e benefícios. Ela explica que essa concepção está assentada na defesa da descentralização dos sistemas, no trabalho flexível e na formação adequada ao mesmo, na realocação de recursos públicos para a educação básica, na ênfase dada à avaliação e à eficiência, o que leva as instituições a se inserirem na lógica da concorrência, implementando programas compensatórios, dentre outras orientações.

O que se observa, então, a partir do que assevera a autora é que essas medidas veem carregadas de uma intencionalidade e que elas têm como objetivo trazer para a educação um caráter utilitarista contido nas proposições do BM. O que tais proposições provocaram, de acordo com a autora, foi um ataque à democratização da educação em todos os níveis, pois fragmentaram-na e desarticularam-na. Além disso, causaram impactos no crescente processo de privatização, no redimensionamento da educação formal e na secundarização de projetos de educação não formal, que estavam alinhados com as propostas do Banco Mundial para a educação.

Mota Júnior e Maués (2014) afirmam que o documento *Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda*, do Banco Mundial, fez um balanço sobre uma década e meia de reformas educacionais no Brasil, o que corresponde exatamente ao período dos governos de FHC e Lula da Silva (1995-2010). Esse documento, num primeiro momento, destacou os avanços das medidas que foram tomadas em relação à educação brasileira, evidenciando, entre outros aspectos, as estatísticas educacionais que trataram do aumento do número médio de anos de estudos, especialmente entre os mais pobres, do aumento da escolaridade da força de trabalho e do nível de formação dos professores.

Além disso, os autores da referida publicação elogiaram no texto os sistemas e os mecanismos de avaliação que foram construídos pelos governos de Cardoso e Lula da Silva e citaram que o SAEB, a Prova Brasil/Provinha Brasil, o IDEB, o Enem, o Provão e o ENADE eram exemplos internacionais de políticas que contribuem para orientar os esforços do Estado, tanto no aspecto técnico quanto financeiro, em particular o incentivo à meritocracia no âmbito das escolas e entre os professores. Ressalte-se que o documento utiliza a expressão “medição dos resultados” como sinônimo de avaliação em vários trechos.

É importante salientar, no entanto, que ao contrário dos intelectuais do capital, como o BM, os intelectuais ligados aos movimentos sociais em defesa da educação não fizeram uma avaliação positiva sobre o mesmo período, tendo em vista que apontaram que:

> As continuidades em termos de caráter e objetivos das políticas educacionais entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva foram muito mais fortes e permanentes do que se podia esperar na transição de governo. Os índices de analfabetismo e a não-universalização da educação pública em todos os níveis de ensino seguem sendo duas chagas ainda não superadas, sem contar o avanço da privatização e da mercantilização deste direito fundamental, que hoje é negociado nas bolsas de valores e que a cada dia que passa apresenta sinais mais nítidos da incapacidade de formação humana das novas gerações, com a escalada crescente de violência nas escolas e os altos índices de analfabetismo funcional. (MOTA JR.; MAUÉS, 2014, p. 1146).

Os autores afirmam, o que é fato, que o documento do Banco Mundial não tinha apenas a intenção de elogiar os resultados das medidas implementadas, mas que tinha também uma motivação política de continuar o caráter e os rumos das políticas educacionais no país no sentido de manter e aprofundar a hegemonia de seu modelo de educação e sociedade em todo o mundo.

Foi nesse sentido que no âmbito das medidas implementadas na educação, no Brasil, no contexto dos governos de FHC e Lula da Silva, o aparato jurídico legal, como a LDB e o PNE, apontou para a implementação de políticas educacionais para o país com a adesão às diretrizes dos organismos internacionais e aos ditames do capital para a educação. Alguns indicativos eram: a diversificação do sistema por meio de políticas de expansão da educação superior; a não ampliação dos recursos vinculados ao Governo Federal para esse nível de ensino; e a aferição da qualidade de ensino mediante o sistema de avaliação. Esse movimento sinalizou para o fato, segundo Lima (2011), de que os mecanismos inseridos na proposta do PNE do MEC/INEP aprofundavam a dependência do Brasil em relação às diretrizes para a educação formuladas pelo BM, mesmo que tivessem sofrido intensas mobilizações contrárias da sociedade civil.

Ao realizar uma análise sobre os fundamentos das políticas, especialmente sobre a concepção de educação e avaliação, e comparar as iniciativas implementadas por FHC e Lula, Ferraz (2009) aponta que os sistemas de avaliação desses governos tiveram convergências e também divergências. Para ela, o cerne da política de avaliação no governo Lula foi a construção de um sistema, o SINAES, que tem como finalidade uma visão global fundada nos princípios de globalidade, integração e articulação de etapas de avaliação. Esses fundamentos estão descritos no artigo 1º da Resolução do INEP nº 1, de 4 de maio de 2005, que dispõe sobre a composição das Comissões Multidisciplinares de Avaliação de Cursos e sua sistemática de

atuação. Comparando-o com o sistema de avaliação do governo de FHC, a autora afirma que tal estrutura não permeava a formulação de política avaliativa, tendo em vista que a preocupação era avaliar desempenhos institucionais.

Nesse sentido, os fundamentos da política de avaliação dos governos de FHC relacionadas pela autora incluem a formulação e a implementação de políticas pautadas na racionalização. Os aspectos economicistas se mostravam muito presentes nas avaliações externas, incluindo competência, eficiência e utilidade, além de uma avaliação definida para aferir desempenho dos cursos e das competências profissionais dos estudantes. Essa era uma visão fragmentada do processo avaliativo e da realidade avaliada.

Ferraz (2009) destaca que as questões da centralização e supervisão continuaram presentes no governo Lula, conforme a Portaria nº 3.643/2004, que aponta a necessidade de construção de uma avaliação que tente superar a regulação como mera função mercadológica, construindo-se outra lógica, pautada em uma avaliação educativa, formativa e construtiva. Trata-se de uma perspectiva de avaliação que demonstra uma preocupação com a participação dos atores envolvidos no processo, desde a implantação até os resultados e impactos.

> Identificamos nas práticas discursivas inerentes ao governo Lula, uma ênfase na finalidade construtiva e formativa da avaliação, como também o mesmo propósito advogado no PAIUB, com relação ao desenvolvimento da cultura de avaliação nas instituições. Cabe destacar, então, que ambas as políticas apresentam continuidades em seus fundamentos, que se relacionam às estratégias de avaliação (interna e externa), e aos seus propósitos relacionados ao aprimoramento das instituições, num trabalho de envolvimento dos segmentos da comunidade acadêmica nos processos avaliativos. (FERRAZ, 2009, p. 149).

Lima *et al*. (2013), ao desenvolver uma análise sobre o SINAES após dez anos de sua implementação, afirmam que o enfoque preponderante do modelo de avaliação é o controle e a regulação e que, nesse sentido, não tem enfoque na autonomia e no "empoderamento" dos atores diretamente envolvidos com a instituição.

Esse apontamento dos autores mostra que as instituições dispensam muito mais tempo em preencher relatórios, preocupadas em atender às exigências formais ou burocráticas do Estado, do que efetivamente em construir um projeto de autoavaliação que lhes permita tomar conhecimento de sua realidade institucional, executá-lo e definir propostas concretas de aprimoramento de sua atuação. O que deveria ser feito por parte do Estado era centrar sua avaliação nos resultados, mais pela qualidade do que pela quantidade, e deixar as universidades, com sua autonomia preservada, pensarem sobre quais produtos consideram necessários à sociedade e como organizar-se para alcançá-los.

Ainda sobre a comparação dos sistemas de avaliação de FHC, com foco no Exame Nacional de Cursos (ENC), e Lula, com o SINAES, Ferraz (2009) afirma que é possível apontar algumas convergências, como: a questão da comparação das performances das instituições; a qualidade dos controles regulatórios como justificativa para avaliação; a distribuição e uso adequado dos recursos públicos; o interesse pela avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes; a realização das avaliações periódicas como uma questão importante; a utilização dos resultados das avaliações para subsidiar processos de regulação (credenciamento, recredenciamento); e a obrigatoriedade de realização dos exames pelos estudantes. Porém, no caso do SINAES, o exame deveria ser aplicado apenas àqueles selecionados para tal. Essas convergências se justificariam pelo interesse na realização de processos avaliativos, como dispositivo de controle por parte do Estado e como mecanismo de introdução da lógica do mercado nos sistemas educativos.

Nota-se que há uma pressão enorme para regular o trabalho das instituições, e o governo utiliza-se de inúmeras estratégias de fiscalização, dentre elas, a obrigatoriedade, evidenciando a lógica de centralização da política avaliativa. Outra convergência é observada em relação à forma como foi expresso o desempenho do aluno em cada curso no ENADE, isto é, em conceitos ordenados em uma escala com cinco níveis. Para Gomes (2003), essa realidade reflete uma concepção produtivista da atividade acadêmica, como advogada pelo governo FHC, tendo em vista que os resultados também eram publicados na forma de conceitos, variavam entre A-E, e criavam um *ranking* entre as instituições, o qual mensurava a qualidade das IES em relação ao ensino oferecido por elas.

Entre as divergências, segundo Ferraz (2009), destacam-se a concepção no governo de FHC de acordo com a qual a educação era concebida como mercadoria e, por isso, deveria ser avaliada segundo uma perspectiva somativa. Nesse sentido, a prática era voltada para o controle de resultados e assumia o papel de controlar, enquanto no governo Lula houve uma tentativa de conceber a educação como bem social e a incorporação de práticas avaliativas de natureza formativa.

O ANDES (2003), em seu Caderno 2, em que apresenta a *Proposta do ANDES/SN para a Universidade Brasileira*, faz alguns apontamentos sobre a sua concepção de educação e a concepção dos governos nos sistemas de avaliação que vinham implantando, e assim explica:

> Enquanto as propostas de avaliação de sucessivos governos têm-se caracterizado pela lógica empresarial, visando à rentabilidade imediata do investimento em educação e salientando a quantificação, o Movimento Docente vem construindo uma concepção de avaliação que tem como foco a qualidade do trabalho universitário, visando ao estabelecimento de um padrão unitário de qualidade para o ensino, a pesquisa e a

> extensão que deve ser cultural e cientificamente significativo e socialmente comprometido com a maioria da população. (ANDES, 2003, p. 58).

Por consequência, o movimento docente concebia a universidade como espaço privilegiado de pensamento, de debate e de crítica, cujo objetivo é a elevação cultural e científica por meio de uma produção que seja coletiva e publicamente construída e que, portanto, necessita de recursos humanos, materiais e financeiros para se concretizar. O ANDES (2003, p. 58) afirma que é dessa concepção que partem as propostas sobre avaliação formuladas pelo CONAD e pelos Congressos Nacionais, que buscam "resgatar a universidade como espaço público produtor e divulgador do saber, entendendo-a como um dos instrumentos de construção da educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade e socialmente comprometida com a maioria da população".

Na concepção do ANDES-SN, a avaliação dentro da universidade precisa transformar-se em mecanismo de implantação ou fortalecimento de um dado projeto de IES ou de política educacional. Nesse sentido, aponta que, em meados da década de 1990 e no governo FHC, a política de ensino superior se apoiou numa concepção privatista segundo a qual a avaliação tinha um caráter produtivista.

Portanto, para o ANDES (2003), o projeto de avaliação do governo não se pauta em um projeto acadêmico global de cada instituição e nem no contexto social, mas é elaborado por especialistas, de cima para baixo, voltados para a construção de índices quantitativos descontextualizados e vinculados ao financiamento das instituições, objetivando fazer *rankings* e, com eles, fundamentar critérios para a alocação de recursos. Assim, exemplos como o Exame Nacional de Cursos (Provão) e a Análise das Condições de Oferta (ACO) deixam claro que em nada têm possibilitado a melhoria da qualidade do ensino superior brasileiro, pois são instrumentos medidores impostos pelo governo e que contribuíram somente para aprofundar a expansão da privatização deste nível de ensino e excluir a maioria da sociedade do acesso à educação pública, gratuita e de qualidade socialmente comprometida com a maioria da população.

Contrapondo-se à perspectiva do governo, o ANDES tem lutado contra esses sistemas de avaliação e defendido mecanismos de avaliação interna e externa, em todos os segmentos do Sistema Nacional de Educação, "com a participação de todos os envolvidos no processo educacional, mediante uma dinâmica democrática, legítima e transparente, que parta das condições básicas para o desenvolvimento do trabalho educativo até chegar a resultados socialmente significativos" (ANDES, 2003, p. 59). Em outras palavras, a luta do ANDES e dos movimentos que participam do FNDEP tem sido para que se construa um sistema de avaliação

que inclua socialmente a população, e no qual o Estado seja provedor de educação e cidadania plenas.

Os governos do Partido dos Trabalhadores, apesar das expectativas dos movimentos sociais, deram continuidade ao modelo de avaliação que vinha sendo implementado nos governos de FHC em relação, especialmente, à manutenção da ênfase na avaliação e na eficiência, introduzindo nas instituições a lógica de concorrência. É importante ressaltar que, quando o governo Lula assumiu em 2003, ele ainda acenava para a possibilidade de mudança de rumos com o combate a programas neoliberais e privatizações praticadas em todas as áreas. Nesse sentido, segundo Maués (s./d.), a avaliação era uma das reivindicações dos movimentos sociais organizados, que esperavam que a educação pública, gratuita e de qualidade fosse o parâmetro para todas as políticas, programas, projetos e ações na área.

Assim, logo no início, o governo Lula instituiu uma comissão para elaborar uma proposta de avaliação, e por meio da Portaria MEC/SESU nº 11/03 criou tal comissão, que tinha como objetivo principal, conforme o artigo 1º da portaria, a finalidade de oferecer subsídios e fazer recomendações, além de propor critérios e estratégias, para a reformulação dos processos e políticas de avaliação do ensino superior. Ademais, essa comissão ficou encarregada de elaborar e revisar de forma crítica os seus instrumentos, metodologias e critérios até então utilizados. Essa portaria era composta de representantes do MEC/SISU e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), além de onze especialistas ligados às universidades públicas e privadas[59] (MAUÉS, s./d.).

A comissão apresentou ao governo, dentro do prazo de 120 dias que lhe fora estimulado, um relatório bastante consubstanciado. No entanto, desde a entrega do relatório até a instituição do SINAES, houve um intervalo de alguns meses, no qual a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que implantou o sistema, foi aprovada. Mas o MEC não acatou a proposta da Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) e a transformou em medida provisória pela Comissão de Educação da Câmara. Posteriormente, ela foi transformada na Lei nº 10.861, de

[59] O relatório final da Comissão apresenta os seguintes créditos: a comissão foi presidida por José Dias Sobrinho (Unicamp), contando com os seguintes membros: professores Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hélgio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (Capes), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Júnior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (Inep), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (Unisinos), Maria José Jackson Costa (UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (Inep), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (Furb) e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a União Nacional de Estudantes (UNE). Daniel Ximenes foi o coordenador executivo, assessorado por Adalberto Carvalho, ambos da SESu, e contou ainda com a colaboração especial de Teófilo Bacha Filho do Conselho Estadual de Educação do Paraná (ROTHEN, 2006, p. 126).

abril de 2004, e em seguida, para melhor regulamentação da legislação, foi baixada pelo MEC/SESU a Portaria nº 2.052/04.

Durante seu trabalho, a Comissão Especial de Avaliação (CEA) constituiu o conceito de avaliação dentro de suas reflexões baseado em ideias de integração e participação. A partir da ideia de integração, o SINAES buscava "assegurar, entre outras coisas, a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação" (BRASIL, 2004c, p. 84). No que se refere à participação, a proposta destaca "a exigência ética própria dos processos educacionais, conclama todos os agentes [...] a se envolverem nos processos avaliativos" (BRASIL, 2004c, p. 84). Essa ideia de participação carrega uma noção de envolvimento segundo a qual toda a comunidade acadêmica — isto é, professores, estudantes, funcionários, ex-alunos — deve se comprometer, junto com o governo, com os processos de avaliação e realizar ações coletivamente legitimadas. Esse movimento estaria relacionado ao fato de que as avalições desenvolvidas dentro do sistema de avaliação da educação brasileira, até aquele momento, traduziam uma visão parcial e fragmentada da realidade, já que utilizavam instrumentos focados em objetos isolados. No entanto, o objetivo dessa prática de avaliação mais participativa visaria cobrir melhor a complexidade da educação, do sistema e da instituição educativa.

> Os processos avaliativos em seu conjunto precisam instituir um sistema de avaliação em que as diversas dimensões da realidade avaliada – instituições, sistema, indivíduos, aprendizagem, ensino, pesquisa, administração, intervenção social, vinculação com a sociedade, etc. – sejam integradas em sínteses compreensivas. Obviamente, uma concepção central de avaliação deve assegurar a coerência conceitual, epistemológica e prática, bem como os objetivos dos diversos instrumentos e modalidades. (SINAES, 2004, p. 93).

Nessa perspectiva, é interessante observar que o sistema de avalição se fundamentou em alguns princípios e critérios que serviram de arcabouço conceitual e político. No caso do SINAES, que foi proposto como um sistema de avaliação que operaria fora da ideologia da competitividade, da concorrência e do sucesso individual, a proposta é de cooperação intra e interinstitucional, ou seja, uma concepção de educação não como mercadoria, mas como bem social (SINAES, 2004).

Assim, destacam-se alguns princípios como a defesa de que a educação é um direito de todos e um dever do Estado, e, portanto, a avaliação busca mostrar como as instituições estão, dentro da gestão do Estado, ofertando esse direito. Outros princípios seriam: os valores sociais historicamente determinados, ou seja, a produção de conhecimento e a relevância da formação como elementos da qualidade da educação para o desenvolvimento da população, para o avanço da ciência e para o fortalecimento das preferências éticas e políticas dominantes dentro de um

determinado contexto histórico; o papel do Estado no que se refere à sua função de regulação e controle, ou seja, a sua competência de avaliar a educação superior e, a partir disso, fornecer elementos para a reflexão, como também propiciar melhores condições de desenvolvimento.

Vale ressaltar que ao Estado compete supervisionar e regular a educação superior para efeitos de planejamento e garantia da qualidade do sistema. Assim, a avaliação deve ser compreendida como uma prática social com objetivos educativos, a qual, nesse sentido deveria apresentar objetivos essencialmente formativos, calcados tanto na obtenção de informações que gerem reflexões para a melhoria acadêmica, como no acompanhamento das instituições públicas e sistemas quanto ao cumprimento de suas funções públicas.

Uma avaliação educativa, segundo o SINAES (2004), distingue-se de uma avaliação meramente de controle exatamente porque seus instrumentos se propõem a melhorar o cumprimento dos compromissos institucionais. Nesse sentido, a avaliação que se quer educativa interliga duas ordens de ação. Uma se propõe a verificar, conhecer, organizar informações, constatar a realidade. A outra pretende questionar e submeter a julgamento pela busca constante de compreender, interpretar causalidades e potencialidades e construir socialmente os significados e práticas da filosofia, política e ética educativas.

Também estão entre os princípios do SINAES: o respeito à diversidade e à identidade institucionais de um sistema diversificado; a globalidade, que inclui uma visão global do sistema e que traz a noção da integração das partes a um todo coerente; a legitimidade, que é uma concepção democrática de educação e de avaliação que confere aos processos avaliativos um grande sentido de legitimidade ética e política; e a continuidade, também muito importante para a concepção de avaliação empreendida pelo SINAES, porque dá uma dimensão de que avaliação precisa ser continuada e permanente, e não fragmentada e pontual.

Nessa perspectiva, é possível depreender que o SINAES, guiado por esses princípios são respeitados nas instituições, pretende pensar e contribuir para uma educação superior que tenha como foco a qualidade. Essa avaliação não tem, na perspectiva do Estado, uma intenção punitiva, mas cabe ressaltar, aqui, que algumas medidas devem ser tomadas pelo governo se essa avaliação do curso for ruim. Por exemplo, uma má avaliação consecutiva tem o poder de extinguir um curso, o que denota um certo punitivismo.

Além disso, o SINAES se propõe a considerar a diversidade do sistema, o que significa considerar que instituições geograficamente distintas, por exemplo, podem demandar questões específicas bem diferentes. Nesse sentido, seria diverso pensar as demandas, por exemplo, da Universidade de São Paulo, localizada na capital do estado, e uma instituição do interior do Maranhão. Isso porque a localização geográfica pode impor necessidades diversas aos

currículos que correspondem às especificidades da região onde a instituição se encontra. Também deve ser respeitado o princípio da globalidade institucional, que trata de um conjunto de indicadores por meio dos quais são atribuídas notas e conceitos e que, por isso, devem ser iguais para todas as instituições. Por fim, o processo avaliativo deve ser um instrumento de política educacional que mostra que os processo de avaliação podem se constituir em avalições que conduzam a melhorias do sistema educacional, no sentido de aprimorar a qualidade da formação discente e docente a fim de atender às necessidades do Estado e da região específica.

> Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes: I - a missão e o plano de desenvolvimento institucional; II - a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades; III - a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural; IV - a comunicação com a sociedade; V - as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho; VI - organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios; VII - infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação; VIII - planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional; IX - políticas de atendimento aos estudantes; X - sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior. (BRASIL, 2004c, p. 2).

Nesse sentido, dentro da perspectiva do governo, entende-se que a proposta do SINAES inclui uma avaliação considerada completa e que envolve a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a responsabilidade social, o desempenho do aluno, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos.

Nesse conjunto de proposições, é importante considerar que a proposta de avaliação elaborada pela CEA era marcadamente emancipatória/formativa. Segundo Rothen (2006, p. 121), no âmbito do governo, o processo de elaboração da Lei nº 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), não foi consensual, porque envolveu conflitos internos ao governo em relação ao papel da avaliação, isto é, se ela deveria atender à formação/emancipação ou à regulação. A divergência em relação ao papel da avaliação não se encerrou com a promulgação da Lei do SINAES, porque em todo o processo de instalação e implantação do sistema esteve presente a tensão entre os dois papéis da avaliação: em alguns momentos a ênfase ocorria na formação/emancipação e em outros, na regulação/controle.

Essas tensões no âmbito do governo estavam relacionadas ao fato de que é inegável que o SINAES era fruto de uma relação com as políticas internacionais para a educação. Isso demonstrou um comprometimento governamental com as medidas implementadas nas décadas anteriores por governos que o antecederam. O SINAES representou, nesse sentido, uma ampliação, um aprofundamento e um fortalecimento do Sistema de Nacional de Avaliação, que começou a ser implantado especialmente no governo de FHC, dando continuidade a mecanismos como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SEAB), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), que eram avaliações com características externas e centralizadas.

Para Rothen (2006), o Sistema Nacional de Avalição da Educação Superior (SINAES), foi apresentado como um sistema que incluiria alguns programas e que faria uma avaliação completa da educação superior, incluindo não só a instituição, como os cursos de graduação, mas também os estudantes. No caso específico das avaliações institucionais, elas ocorrem *in loco*, pois, por meio delas, INEP avalia a instituição como um todo, os seus cursos e o estudante, avaliação feita por meio do ENADE. O ENADE ainda tem um papel mais educativo, o que o diferencia do Enem, que é oficialmente utilizado pelo Sistema de Seleção Unificada (SISU) para promover a entrada dos estudantes nas universidades. Enquanto o Enem é um exame aplicado aos alunos concluintes do ensino médio, o ENADE é aplicado aos concluintes do ensino superior.

Segundo Rothen (2006), a avaliação institucional das IES pode ser feita de duas formas: a avaliação interna e a externa. A avaliação interna é feita pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), que avalia a instituição em dez dimensões distintas (pesquisa, extensão, gestão administrativa, sustentabilidade financeira etc.). Cavalcanti e Guerra (2020, p. 21) explicam que a instituição realiza uma autoavaliação, que será o primeiro instrumento a ser incorporado ao conjunto de mecanismos constitutivos do processo global de regulação e avaliação: “a autoavaliação articula um estudo reflexivo segundo o roteiro geral — proposto em nível nacional — acrescido de indicadores específicos, projeto pedagógico, institucional, cadastro e censo” (CAVALCANTI; GUERRA, 2020 p. 21).

A CPA tem um prazo de três anos para avaliar a instituição como um todo, sendo que a cada ano ela faz um relatório parcial e entrega para o INEP, e a cada três anos, um relatório total do processo avaliativo. O propósito do relatório é guiar todo um processo de avaliação e contribuir para identificar meios e recursos necessários para a melhoria das IES, assim possibilitando analisar os acertos e os equívocos do processo de avaliação.

A outra forma de avaliação, conforme Rothen (2006), é executada por uma comissão externa, enviada pelo INEP para fazer a avaliação durante três ou mais dias, se necessário. Ainda conforme os autores, no caso da avaliação de curso, ela é feita através de dois índices, o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral dos Cursos (IGC)[60], que são índices voltados para a avaliação da qualidade dos cursos e que agregam diferentes variáveis, baseadas na avaliação de desempenho dos estudantes, no valor agregado pelo processo formativo e em insumos referentes às condições de oferta (corpo docente, infraestrutura e recursos didáticos-pedagógicos), conforme orientação técnica aprovada pela CONAES. Essa avaliação externa ocorre a cada dez anos e são docentes da área que avaliam a instituição, que é aprovada com nota entre 3 e 5. No caso de ter notas inferiores a 3 sucessivamente, a instituição passa por um acompanhamento.

A avaliação dos cursos é o segundo tipo de avaliação e acontece *in loco*, com professores da comissão, formados na área do curso avaliado, sendo esses profissionais de outras instituições. Eles passam o chamado "pente fino" nos cursos. Nas universidades públicas, o processo inclui uma avaliação de credenciamento até elas alcançarem autorização para funcionar.

Em relação à avaliação dos estudantes, ela ocorre pela via ENADE, que tem a proposta de medir o grau de desempenho do estudante, o grau de desemprenho do curso o qual o estudante está concluindo. Tudo isso é apresentado como um mecanismo importante por meio do qual o governo faz um diagnóstico e elabora estratégias para melhorar a qualidade do ensino apresentado à população.

Segundo Barreyro e Rothen (2006), muitos segmentos da educação acreditavam que o SINAES seria um marco, porque tinham a expectativa de que ele retomaria a concepção originária do PAIUB, ou seja, que a avaliação da educação superior fosse além da visão neoliberal, que apenas estimula a concorrência entre as instituições e a regulação pelo mercado. O artigo 1º, no parágrafo 1º, da referida Lei do SINAES aponta, por exemplo, para o fato de que a finalidade é a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão de sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e a efetividade acadêmica.

No entanto, à medida que o sistema foi sendo concebido de forma hibrida em termos da sua concepção, essas expectativas foram se frustrando, até que foram inteiramente superadas.

[60] O IGC é obtido através da média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação de cada instituição, sintetizando num único indicador, a qualidade de todos os cursos de graduação, mestrado e doutorado da mesma instituição de ensino, sendo divulgado anualmente, pelo MEC, imediatamente após a divulgação dos resultados do ENADE (CAVALCANTI; GUERRA, 2020, p. 22).

O sistema era híbrido porque seus três pilares eram de experiências anteriores, sendo a Avaliação Institucional proveniente do PAIUB, a Avaliação dos Cursos de Graduação advinda das Avaliações das Condições de Ensino e o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes, proveniente do Provão.

Barreyro e Rothen (2006, p. 998), ao empreenderem uma análise sobre os aspectos da avaliação, destacam que "a base da avaliação do processo de ensino será o conjunto de informações relativas ao corpo docente contidas na Avaliação das Condições de Ensino". Nesse sentido, apontam que se recupera a centralidade da avaliação das "condições de ensino" e que há um suposto que predomina como concepção neste sistema, que é a redução dos aspectos avaliados na graduação ao ensino e aspectos relacionados a ele, deixando de fora a pesquisa e a extensão.

Ainda em relação a isso, os autores indicam que há aqueles que entendem que há no SINAES contradições e mudanças importantes em relação a sistemas prévios, mesmo que ele guarde semelhanças com o sistema de avaliação de governos anteriores e apesar de detectarem relações de continuidade entre o SINAES e a avaliação desenvolvida durante o governo FHC. Em grande parte, a maioria das opiniões considera que o SINAES avança ao manter as CPAs, e tornando-as obrigatórias, visto que as considera como um potencial espaço de autonomia e participação da comunidade universitária no processo avaliativo.

Em contrapartida, os autores destacam que há aqueles que entendem que o SINAES é um legítimo herdeiro dos mecanismos de avaliação do governo anterior e tributário da (contra) reforma do ensino superior do governo Lula, por aspectos como os determinantes para o desempenho das universidades na avaliação, que continuam sendo tratados sob a ótica neoliberal. Ademais, levanta-se o fato de o governo estar investindo mais na educação privada, R$ 2,4 bilhões, contra somente R$ 695 milhões nas universidades públicas.

Aqui concorda-se com os autores quando apontam que, para o MEC cumprir com a base conceitual proposta no SINAES, ele teria que assumir uma visão integradora abrangente, sistemática e participativa de avaliação, o que não tem acontecido porque, na prática, a avaliação tem se pautado em modelos classificatórios, fragmentados e pontuais, e com privilégio dado para o ENADE em detrimento das outras modalidades.

Sobre o ENADE, as críticas que vêm sendo feitas dizem respeito ao modo como o governo tem submetido o sistema, especialmente a partir de 2007, à fragmentação crescente das avaliações, o que acaba com qualquer perspectiva de unidade e totalidade. Assim, dá-se maior ênfase a somente um dos três eixos do sistema, que é o ENADE. Examinando-se a história da aplicação do ENADE, a crítica que se faz não é meramente por princípio, mas sim pelo fato de

que o referido exame não tem se mostrado um indicador sério de avaliação. Isso porque mudanças que vêm sendo realizadas a cada ano em sua metodologia de extração de indicadores, o que impede uma avaliação que possibilite o acúmulo de qualquer série histórica.

> Em 2004 começou a ser implementado o ENADE, sendo saúde e agrárias as primeiras áreas examinadas. Neste primeiro ano apareceu o conceito ENADE, obtido através de uma fórmula que mistura ingressantes e concluintes (embora com pesos diferentes) e insere a parte específica da prova ou, dependendo do curso, apresenta questões diferentes para diferentes habilitações ou ênfases, tendo sido construído, pela mídia, um ranqueamento usando critérios bastante discutíveis. Em 2005 (áreas de engenharias e licenciaturas) foi mantido o conceito ENADE e também foram construídos ranqueamentos. No ENADE 2006 apareceu o Indicador de Diferença de Desempenho 11 observado e esperado (IDD), também acompanhado de ranqueamento. Finalmente, no ENADE 2007, quando seria [de acordo com essa lógica] possível medir o progresso dos estudantes, visto que nesse ano a primeira área (área da Saúde e Agrárias), que fez o exame em 2004, voltou a ser examinada, apareceram dois novos indicadores que contrariam a concepção do SINAES e os procedimentos estabelecidos para a implantação do sistema. Na apresentação dos resultados do exame, foram divulgados pelo MEC-INEP dois novos índices, a saber, o Conceito Prévio e o Índice Geral de Cursos (IGC). (SANTOS; GUIMARÃES; RAMOS, 2010, p. 10).

Assim, é importante considerar que o ENADE não pode ser tomado como fonte única ou majoritária para que a nota ou conceito de um curso de graduação seja definido, já que ele é bastante restrito e não contempla todos os elementos necessários para uma avaliação completa da realidade.

No entanto, para as autoras, o ENADE se tornou central nas avaliações das instituições de ensino superior desde as Portarias Normativas nº 40 de 2007 e nº 04 de 2008, e junto com essa centralidade também estiveram presentes nessas portarias o fortalecimento e a prevalência da metodologia de indicadores socais. Nelas, além dos indicadores já existentes até aquele momento, como o indicador de desempenho esperado e observado (IDD), foram criados outros indicadores como o Índice Geral de Cursos (IGC), que é o índice que representa "uma média ponderada dos conceitos dos cursos de graduação e pós-graduação da IES (onde eles existem). Este conceito é tomado como referencial orientador das comissões de avaliação institucional" (SANTOS; GUIMARÃES; RAMOS, 2010, p. 12).

Além disso, também se instituiu o índice de insumos, referente à descrição do processo de ensino, retirada a partir de dados informados pelos coordenadores de cursos, e o Conceito Preliminar de Cursos (CPC), que diz respeito aos planos de curso e às condições do curso. Portanto, o CPC tem a seguinte composição em pesos: ENADE/conceito: 40%; ENADE/IDD (Índice de Diferença de Desempenho): 30%; Insumos: 30%.

O que se observa a partir desse foco no ENADE é que, de todos os índices citados, o ENADE tem mais relevância e isso fortalece a execução de ranqueamentos, que desde o Provão,

conforme já exposto, vinha acontecendo. Ao ranquear as escolas, privilegiam-se as instituições particulares em detrimento das públicas, mesmo considerando que o SINAES, desde sua elaboração, não considerava a ideia de nota como um bom indicador de qualidade do curso.

Assim, no período de 2004 a 2007, houve mudanças no SINAES com a criação de indicadores como o IGC, que foram criando dificuldades para uma análise mais precisa sobre o progresso dos estudantes. Soma-se a isso o fato de que essa avaliação do progresso do estudante é importante, inclusive para pensar as políticas públicas na área da educação, por exemplo. No entanto, o que se observa é que se devem estabelecer o limite e o real alcance desse tipo de avaliação, uma vez que difere na própria concepção, no alcance e na forma de administração e de utilização de resultados da prova.

Numa análise mais específica sobre essas questões, Santos, Guimarães e Ramos (2010) fizeram algumas ponderações interessantes alertando para as questões principais a serem consideradas. Trata-se da extinção da pesquisa *in loco*, como sendo uma das mais graves alterações no processo da avaliação, uma vez que ela era feita por especialistas da área do curso a ser avaliado, para aqueles cursos que tiveram o indicador CPC igual ou superior a 3 na escala entre 1 a 5. No documento, a gravidade dessa medida está colocada no fato de que toda a questão da avaliação de infraestrutura e recursos didático-pedagógicos foi feita exclusivamente pelos estudantes através do questionário socioeconômico do ENADE, e a visita só se faria se a instituição solicitasse.

O que se destaca, por exemplo, é que a mudança que aconteceu em 2008 na questão de indicadores como o CPC foi feita em cima da hora e as instituições não tiveram nem tempo para entender os indicadores e suas consequências para solicitar a visita na instituição. É importante considerar que, embora seja importante a avaliação feita pelo estudante, ela não aponta todos os aspectos necessários que a avaliação institucional *in loco* pode apontar e que não demonstra a real situação da instituição. Além disso, essa medida de não ter a visita *in loco* limita os docentes também de contribuírem com o complexo de questões apontadas nos questionários.

Nesse ponto, as autoras ressaltam que o SINAES tem um propósito e alinhamento claro, que é o alinhamento dos governos do Partido dos Trabalhadores com as políticas neoliberais por meio de um determinado padrão de avaliação da educação superior.

> Imaginamos que tenha sido determinante dessa decisão a incapacidade de o MEC fiscalizar in loco o volume de cursos e instituições credenciadas com o boom da expansão do ensino superior levado a cabo a partir de 2004, largamente estimulado pelo próprio MEC sob o argumento da expansão de vagas no ensino superior. Assim sendo, adota-se como solução a flexibilização dos mecanismos de regulação,

> originalmente associados à avaliação prevista pelo SINAES, o que não chega a ser surpreendente, dado o direcionamento explicitamente neoliberal do governo Lula, conforme já afirmado antes. (SANTOS; GUIMARÃES; RAMOS, 2010, p. 14).

Sobre tal questão, o que se evidencia, a partir destas ponderações dos autores, é uma tendência em que vem sendo dada a avaliação da educação superior. Tal tendência se alinha às políticas neoliberais e aos ditames dos organismos internacionais, que se alinham, por sua vez, às avaliações pautadas em indicadores sociais e sem uma análise da totalidade do processo da educação que permita uma transformação e reestruturação da educação superior focada na qualidade da educação, e não na mera constituição de ranqueamentos que acabam por não favorecerem a educação pública. Por que não favorecem a educação pública? Em grande medida porque pode trazer impactos importantes e graves como a questão de que baixos conceitos preliminares possam determinar a alocação de recursos financeiros e humanos para esses cursos e suas IES. Isso leva a crer que é preciso aprofundar as análises sobre esse modelo atual de avaliação e seus reais impactos para a qualidade da educação. Em grande medida é preciso que haja movimentação e mobilização nesse sentido, e que o papel de docentes e discentes e da comunidade acadêmica em geral é fundamental para o enfrentamento desse modelo de avaliação.

Quando se fala de SINAES, cabe salientar que fala de atores importantes envolvidos no processo, como o Estado, que atua através do órgão do governo, o MEC, órgão regulador da educação e o grande gestor deste sistema, as instituições de ensino superior, que são as responsáveis por oferecer os cursos de graduação, dentro do sistema educacional, o estudante e a sociedade. Então, é importante pensar se os dados coletados nessas avaliações têm de fato contribuído para alimentar o sistema e gerar política educacional de maior qualidade ou tem mais precarizado a educação, especialmente nas universidades públicas.

É importante que essa avaliação de fato contribua para uma educação de qualidade para toda a sociedade, e para isso é importante que ela reflita também criticamente sobre o papel desses atores que dela participam. É importante que ela não seja um mero instrumento de medicação de eixos vazios e numéricos destinados apenas a apresentar um retrato de uma educação aparentemente forte, mas que escamoteia o verdadeiro sentido da formação tecnicista e profissionalizando imposta pelos organismos internacionais. Refletir sobre o papel do Estado como gestor, refletir se as instituições estão conseguindo cumprir seu papel de produzir conhecimento, manter a correlação ensino, pesquisa e extensão, desenvolver uma formação humana e crítica, tem que ser algumas de nossas preocupações.

Nesse sentido, é importante considerar que as maiores críticas feitas as avaliações na atualidade têm sido práticas de avaliação baseadas em instrumentos aplicados de forma isolada, aplicados a objetos isolados, que acabam por conduzir a uma visão fragmentada e parcial da realidade. Ao analisar o formato que o SINAES vem assumindo dentro dos governos do Partido dos Trabalhadores, consegue-se identificar que o foco no ENADE pode levar a essa visão parcial da realidade, tendo em vista que, usando-o para medir a qualidade da educação, acaba-se por reduzir a qualidade da educação a um elemento quantitativo restrito.

A avaliação que, a partir de SINAES (2004), pode contribuir para uma análise da qualidade da educação brasileira é aquela que deve acontecer por meio de ações coletivas, que envolva a instituição, independentemente da sua forma de organização, de sua dependência administrativa e natureza jurídica, ou seja, deve envolver todos os membros da comunidade educativa, docentes, discentes, ex-alunos, e outros, juntamente com o governo e seus representantes, no sentido de proporcionar uma avaliação que dê conta da complexidade e da riqueza da educação, do sistema e da instituição educativa.

Um sistema de avaliação, nesse sentido, conforme nosso entendimento para captar as diversas dimensões da realidade avaliada precisa incluir instituições, indivíduos, ensino, pesquisa, extensão, administração, sistema, e se integrar em sociedade de forma a compreendê-la. Nesse sentido, precisa articular a dimensão educativa e a dimensão regulatória, conforme previsto no SINAES, mas que na prática consiga articular essas dimensões nos instrumentos diversos e modalidades envolvidas.

Interessa aqui pensar a extensão universitária dentro desse processo de avaliação dos governos do Partido dos Trabalhadores. Nesse sentido, é importante destacar que, desde a aprovação do Plano Nacional de Extensão (2001), a questão sobre a avaliação da extensão universitária já estava prevista e incluída como meta neste plano a "elaboração de uma proposta de Programa Nacional de Avaliação da Extensão das universidades brasileiras a ser apoiado e financiado pela Secretaria do MEC, no prazo de um ano, e sua implementação, em até dois anos" (BRASIL/SESu/MEC, 2001, p. 3). Isso demonstra uma preocupação específica com a questão da avaliação da extensão. Porém, o que Elpo (2004) assevera é que essa proposta nunca saiu do papel e a sua especificidade ficou atrelada aos mecanismos de avaliação institucional, como mero meio de atender às atividades de ensino e de pesquisa.

Sobre tal questão, a autora argumenta, ainda, que apesar de o governo Lula, desde 2003, ter implantado o programa de apoio à extensão universitária voltado às políticas públicas, com o objetivo de apoiar as universidades públicas federais no desenvolvimento de programas e projetos de extensão, destinando, inclusive, recursos para tais programas e projetos e dotando

as IPES de melhores condições de gestão de suas atividades acadêmicas de extensão, falta muito para que as ações ministeriais possam resultar em uma valorização dessas atividades. Não há, ainda, uma política específica de avaliação da extensão universitária, e essa é tratada como apenas um meio na realização das demais atividades acadêmicas – ensino e pesquisa.

> Comumente vê-se falar da avaliação do ensino, avaliação da pesquisa e da pós-graduação, mas, a avaliação da extensão sempre ficou atrelada a alguns dos critérios utilizados para avaliar as demais atividades. O descaso com as atividades de extensão não é exclusividade das questões de avaliação. Mesmo na comunidade universitária as atividades de extensão acabam ficando para segundo plano, voltadas a preencher carga horária ou como mero mecanismo em pesquisas piloto, ou ainda como ampliação do campo de pesquisa. A pouca importância dada as atividades de extensão universitária levou a compreensão errônea de que a extensão é a prestação de contas da Universidade em relação a sociedade. Entendendo a extensão como prestação de contas, a comunidade universitária contrária a essa perspectiva, tomou a extensão como última atividade a ser desenvolvida. (ELPO, 2004, p. 2).

Numa tentativa de compreender o porquê de a extensão universitária acabar por ocupar esse lugar de prestação de contas das universidades para com a sociedade, a autora esclarece que o ponto principal é entender que a vida acadêmica não se restringe ao espaço intramuros das IES, voltada apenas à formação profissional e à produção de conhecimento desenvolvida nos laboratórios e salas de aula. É preciso compreendê-la como um processo em que a formação se dá no campo da pesquisa, voltada para a melhoria de vida da população, para a formação para a cidadania. Então não se pode esquecer que as atividades de extensão têm papel fundamental tanto na vida acadêmica quanto na sociedade. Voltar os conhecimentos para a sociedade como um todo é o compromisso de qualquer instituição de ensino, a qual esteja envolvida com a sociedade e inserida com atuação cidadã. No entanto, falta ainda favorecer essas atividades e valorizar seus intercâmbios com as outras atividades acadêmicas para que, assim, a extensão universitária deixe de ser mera prestação de contas.

> Se tomarmos o princípio básico da extensão universitária, expresso no Plano Nacional de Extensão Universitária — "para a formação do Profissional Cidadão é imprescindível sua efetiva interação com a Sociedade" — podemos levantar algumas suspeitas que poderiam responder a tantas perguntas. O dito "profissional cidadão" parece mais um subterfúgio da formação acadêmica, pois, atualmente não podemos mais formar profissionais para o mercado de trabalho exclusivamente, afinal, não há emprego, então é mais fácil justificar a formação universitária para uma vida cidadã. Porém, vale lembrar que para ser cidadão não é preciso cursar o nível superior, o que nos resta é formar o "profissional cidadão", seja para se situar historicamente, para se identificar culturalmente ou para referenciar sua formação com os problemas que um dia terá de enfrentar. (ELPO, 2004, p. 3).

O que a autora aponta é que as instituições acabam por compreender a extensão como uma atividade voluntária, com recortes assistencialistas e filantrópicos e, assim, não como um espaço privilegiado de produção do conhecimento significativo para a superação das

desigualdades sociais existentes. Esse posicionamento a torna um mecanismo de legitimação das demais atividades desenvolvidas no âmbito da educação superior. Essa perspectiva errônea sobre a extensão é também reforçada pelos mecanismos de avaliação, que até então não atribuíram a importância devida a essas atividades na formação para a cidadania e para o desenvolvimento socioeconômico nacional.

Segundo Arroyo e Rocha (2010), é recente a avaliação da extensão, sendo que os investimentos destinados a essa prática, compondo uma política nacional de extensão, só começaram a sua fundamentação a partir do SINAES, que passou a funcionar em 2004 no governo Lula, em substituição ao ENC. Concordando com tal assertiva, Bartinik e Silva (2009) afirmam que é muito difícil realizar a avaliação da extensão nas instituições e que isto ainda não tem sido feito de modo sistemático e aprofundado. Os autores ainda especificam que essa situação se dá porque ainda há pouca clareza sobre critérios e modelos que forneçam as diretrizes necessárias para a realização desta avaliação, bem como há pouca clareza de como deve ser feita. Por vezes, isso ocorre porque há ausência de uma política de extensão que oriente as instituições em seus processos de avaliação das ações extensionistas.

Elpo (2004) destaca que, apesar de seu caráter essencialmente estruturalista, centrado na função desempenhada pela educação superior, o SINAES carrega o mérito de associar as atividades acadêmicas sem estabelecer critérios de prioridade, o que o diferencia das avaliações anteriores, que sempre estiveram centradas apenas na preocupação em valorizar basicamente as atividades de ensino. Para ela, já é um grande avanço a compreensão de um sistema nacional de educação superior voltado para a valorização, tanto interna como externa, de todas as atividades desenvolvidas, permitindo uma maior articulação entre as IES e a sociedade em geral, respeitando as instituições com suas vocações específicas e gerais.

No SINAES, há um tópico específico sobre a avaliação da extensão, o qual ressalta a importância da associação das atividades acadêmicas às necessidades econômicas e sociais. Destaca, ainda, a participação dos estudantes nas atividades que aproxima a instituição da sociedade, compreendendo as atividades de extensão para além de prestação de contas e transformando as atividades de extensão em um elemento central nas relações estabelecidas com o entorno institucional. Além disso, o texto destaca novos valores para a atividade de extensão, como seu valor educativo, de integração com o ensino e a pesquisa, a relação das políticas de extensão com a missão da universidade, a importância social das atividades de extensão, os impactos de atividades científicas, técnicas e culturais para o desenvolvimento regional e nacional, as relações com o setor público e, ainda, “com o setor produtivo e com o mercado de trabalho, participação de alunos, iniciativas de incubadoras de empresas,

capacidade de captação de recursos, pertinência e equidade, ações voltadas ao desenvolvimento da democracia, promoção da cidadania, programas de atenção a setores sociais etc." (SINAES, 2003, p. 90).

Elpo (2004) afirma que, no que se refere à avaliação das atividades de extensão, no SINAES há claramente uma postura de resgate do papel das IES na constituição da sociedade geral, sua articulação e intervenção social. O SINAES, nesse sentido, reconhece a extensão universitária como o principal elo entre a vida acadêmica e a vida social em geral. O grande desafio consiste, no entanto, conforme apontam Bartinik e Silva (2009), em construir uma avaliação da extensão que considere as complexidades de suas práticas e ações, bem como as relações que a universidade estabelece com quem nela se encontra, com quem nela trabalha, com quem dela sai e quem dela depende. Então, é necessário pensar um instrumento de avaliação que considere as particularidades da extensão, a partir das quais se possa identificar fragilidades, fortalecer os vínculos com o ensino e a pesquisa, direcionar a elaboração das políticas institucionais e projetar as ações da universidade dentro e fora dela, segundo o contexto social no qual ela se encontra.

Ao mesmo tempo, dentro da análise que se apresentou aqui sobre o SINAES, desde sua implementação, em 2004, o modo como o governo Lula conduziu o sistema corresponde às exigências advindas dos organismos internacionais, trazendo uma visão da educação sob uma perspectiva essencialmente econômica e que se volta para a formação profissional em detrimento das suas dimensões filosóficas e políticas. Em outras palavras, trata-se de trabalhar com a educação vista como uma engrenagem do processo produtivo, como uma mercadoria, e não como um direito social. Macedo e Araújo (2022), numa análise sobre as diretrizes do BM de 2003, afirmam que havia uma orientação para que os Estados atuassem no sentido de criarem mecanismos de avaliação e financiamento verticalizados, que dessem conta da diversidade institucional e também da diversificação das fontes de financiamento ou que articulassem aportes financeiros para diferentes situações.

A compreensão que as autoras apresentam aqui é que se exigia dos países, como o Brasil, que constituíssem sistemas de avaliação educacional, no sentido de fortalecer a ideia de que a educação é um motor para o crescimento econômico e cuja formação profissional e pesquisa devem estar voltados para o mercado, isto é, para atender ao capital. Nesse sentido, não destaca a extensão universitária nesse processo de avaliação. É esse movimento que se vê no SINAES: uma avaliação que tem se direcionado para o aspecto meramente regulatório, numa preocupação com elementos da produtividade, numa abordagem que pode levar a educação a ser um mero serviço comerciável.

Voltando-se para a questão do financiamento da educação, vê-se uma abertura para a inserção da lógica empresarial na gestão da educação pública, o que pode acarretar até a captação de recursos no mercado financeiro e levar a uma inclinação para uma avaliação guiada por indicadores de qualidade típicos da gestão empresarial, os quais não conseguem captar a realidade complexa da gestão pública garantidora de direitos.

Os riscos de tais questões é o de aprofundar as diretrizes dos organismos internacionais, como o BM e o FMI, segundo as quais, para reduzir a intervenção estatal, é necessário reduzir os investimentos públicos em educação e fomentar a lógica empresarial de busca de recursos em fontes alternativas de recursos para a educação pública brasileira. Tal questão e seus impactos na educação durante os governos do Partido dos Trabalhadores serão abordadas na próxima seção.

2.4 Disputas pelo fundo público no processo de expansão da educação superior brasileira

Quando se fala em financiamento da educação superior no Brasil, é importante destacar que o financiamento sempre foi algo muito importante e, ao mesmo tempo, foco das maiores disputas e lutas no âmbito da educação superior brasileira. Dentro dessa realidade, é importante, então, tratar do financiamento da educação superior a partir da análise de fatores socioeconômicos fundamentais, como também dos diversos atores envolvidos nesse processo, destacando a privatização pelo empresariamento da educação, a relação público/privado na educação e a extensão universitária dentro do movimento de financiamento da educação pública.

Fernandes (1975, p. 82), ao elaborar uma análise sobre a universidade e seu desenvolvimento, destaca que o financiamento, ou seja, “o modo de selecionar e utilizar os recursos materiais, financeiros e humanos, mobilizáveis para fins de ensino e pesquisa de nível universitário” se constitui como traço essencial que caracteriza uma universidade, cuja missão é servir, consciente ou sistematicamente, como fator de desenvolvimento.

> A universidade integrada e multifuncional requer, como ponto de partida, a organização racional das relações entre meio e fim. Por isso, ela pressupõe e conduz ao aproveitamento sistemático dos recursos financeiros, materiais e humanos disponíveis do ambiente, procurando mobilizá-los sob condições de crescente controle racional dos graus de eficácia obtidos em sua utilização. (FERNANDES, 1975, p. 82).

Dessa forma, o autor coloca o financiamento enquanto um dos fatores de grande importância para que a universidade se constitua no que ele chama de uma universidade para o desenvolvimento. É partindo desse entendimento que se compreenderá o financiamento da educação superior nos governos do Partido dos Trabalhadores, buscando analisar como esse financiamento ocorreu e quais as prioridades foram dadas na política de financiamento da educação superior.

É importante destacar que nas décadas anteriores aos governos do Partido dos Trabalhadores, de acordo com Lima (2011), o Brasil se encontrava em um contexto de intensas medidas políticas, econômicas e sociais decorrentes da orientação neoliberal, influenciadas por um conjunto de fatores do contexto externo, que envolviam a globalização da economia, a crise do Estado de bem-estar, a escassez de recursos do Estado e o incentivo à privatização da educação pública. Nesse cenário é que se conformaram e se articularam as políticas educacionais superiores no Brasil, que, ao passarem por um conjunto de reformas, submeteram-se aos ditames do modelo econômico, colocando a educação a serviço do mercado. Isso ocorreu por meio de um processo de reformas e reorganização, pautado em sua essência pelos princípios da diversificação e diferenciação que levaram a educação superior a adotar princípios de flexibilização, competitividade e avaliação.

As medidas impostas pelo ideário neoliberal à educação superior brasileira impactaram, entre outros aspectos, sobre o financiamento da educação de diversas formas, mas especialmente sobre a defesa do caráter público da educação e sobre o papel do Estado em provê-la e garantir aquilo que foi adquirido pelas lutas dos movimentos pela educação, como o FNDEP, no âmbito normativo na Constituição Federal de 1988.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o financiamento da educação superior pública, gratuita e de qualidade no Brasil se faz basicamente pelo Estado, que é o responsável por oferecê-la nas universidades e institutos. O direito à educação é garantido na Constituição Federal nos artigos 205, 206 e 207, os quais, além de preverem a educação como um direito do cidadão e um dever do Estado, também garantem o direito à gratuidade e à igualdade de condições de acesso e permanência, além da autonomia didático-científica, da gestão financeira, do patrimônio. Nesse sentido, especificam que o Estado deve prover os recursos financeiros, o que também se expressa no artigo 55 da LDB, que estabelece que "caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação por ela mantidas" (BRASIL, 1996).

> Das fontes de financiamento da educação, no que se refere a receita de impostos, ainda a principal fonte de financiamento da educação pública no país, a Constituição Federal

> de 1988 – CF 1988 manteve a redação da Emenda Constitucional 14, ampliando, contudo, de 13% para 18% da receita resultante de impostos, o índice mínimo a ser aplicado pela União, que foi reproduzido pelo artigo 69 da LDB, Lei 9.394 de 1996. A CF de 1988 estabelece que esses percentuais incidam sobre a receita líquida de impostos, ou seja, para efeito de cálculo, cada nível de governo deve deduzir a parcela que transfere para outro nível e acrescer aquela que recebe. (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 27).

Portanto, sobre o financiamento público, Fávero e Bechi (2017) afirmam que dos recursos obtidos pelas universidades federais, na primeira década do século XXI, 88% do total de recursos foram receitas advindas do Tesouro Nacional. Os autores também explicam que esse tipo de financiamento é chamado de incremental ou inercial, porque envolve a destinação de verbas conforme o orçamento do ano anterior de cada instituição, o que, na maioria das vezes, o governo negocia com as instituições, sendo as decisões baseadas em modelos que variam segundo os cenários econômico e político.

Para os autores, isso significa dizer que o Estado é responsável pela maior parte dos recursos das instituições públicas de nível superior no Brasil, mas também indica que esse mesmo Estado não mantém totalmente essa educação pública superior. A outra parte dos recursos tem sido buscada por essas instituições em outras áreas por meio de convênios e contratos de gestão, que são formas permitidas por lei para que tais instituições possam, junto a organismos públicos e privados, adquirir outras fontes de recurso. Os autores destacam, por fim, que esses convênios com organismos privados e públicos, os quais são celebrados com os governos federal, estadual e municipal, são a segunda maior fonte de recursos em todas as universidades federais, representando uma média de 8% da receita total.

É importante frisar que a extensão universitária, como parte da política educacional brasileira, beneficia-se desse financiamento, tanto por parte de investimentos realizados pelo setor público como pelo setor privado. Em relação ao financiamento da educação pública brasileira, convém frisar que o recurso destinado à educação não pode sofrer desvios de finalidade, sendo utilizado exclusivamente para o custeio das atividades de ensino, pesquisa e extensão, por força do mecanismo de vinculação preconizado no texto constitucional (NETTO, 2019). A própria LDB, em seu artigo 77, parágrafo 2º, prevê que “as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsa de estudos”.

No entanto, vale observar que o financiamento privado na educação pública vem sofrendo um movimento de crescimento continuado desde os anos 1990, após o processo da reforma da educação, processo esse que intensificou a expansão e o aumento da privatização dentro do setor público no Brasil. No processo de expansão e mercantilização da educação, de

acordo com Lima (2011), havia dois movimentos, sendo eles, a expansão do setor privado e a privatização que acontece por dentro das instituições públicas por meio de mecanismos como as fundações de direito privado, a cobrança de taxas e mensalidades por cursos pagos, as parcerias das universidades com empresas e, ainda, o redirecionamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, o que intensifica o movimento, já situado nesta pesquisa, de uma educação mais diversificada, flexível e voltada aos interesses do capital.

Segundo Corbucci (2004), o movimento que proporcionou o crescimento da participação do setor privado na educação superior brasileira nos últimos anos da década de 1990 está relacionado ao fato de que o Estado reduziu os investimentos tanto para a expansão do sistema quanto em relação à manutenção de um padrão de qualidade e excelência das IFES. Isso gerou uma discrepância financeira que o autor explica da seguinte forma:

> De acordo com estudo realizado pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), os gastos estimados das três esferas públicas com a educação superior, em 1999, somaram cerca de R$ 8,8 bilhões. Nesse mesmo ano, havia mais de 1,5 milhão de estudantes de graduação matriculados em instituições privadas. Utilizando-se como parâmetro um gasto mensal *per capita* de R$ 315, estima-se que, naquele ano, os dispêndios privados tenham atingido a cifra aproximada de R$ 5,8 bilhões. Com base nessas estimativas, a participação do poder público no financiamento da educação correspondia, em 1999, a algo como 60% do total. Considerando-se que, nos últimos anos, o crescimento das matrículas no setor privado tem sido substancialmente maior que o da esfera pública, e que os gastos governamentais com a educação superior não foram ampliados, pode-se afirmar que atualmente a iniciativa privada já responde por mais de 50% dos recursos disponíveis a essa área, o que indica forte retração da participação do poder público no financiamento da educação superior brasileira. (COBURCI, 2004, p. 687-688).

Além disso, o autor aponta que, em se tratando das IFES, elas têm buscado captar recursos para complementar o orçamento do Tesouro. Dessa forma, elas têm se utilizado da prestação de serviços, da comercialização de bens e de projetos de cooperação para gerarem receitas. Porém, Corbucci (2004) demarca que esse movimento tem gerado críticas entre alguns estudiosos, os quais argumentam que esse pode ser o primeiro passo para a privatização da educação pública, ao passo que outros defendem que essa é uma alternativa para se manter a sobrevivência da educação superior pública e gratuita.

O fato é que esse período significou um crescimento muito grande das instituições privadas em razão da criação de programas de incentivos a estudantes, caracterizados pela oferta de bolsas de estudo parciais ou totais nas instituições privadas para aqueles que não conseguem custear seus estudos por não terem os recursos financeiros necessários. Segundo Lima (2011), os dados do censo da educação superior (INEP/MEC, 2002) mostram o quanto o setor privado cresceu nesse período do final dos anos 1990, sendo que de um total de 1.637 instituições de ensino superior no Brasil, 195 eram públicas (12%) e 1.442 privadas (88%).

Entre as instituições privadas, há um universo diversificado, formado por faculdades e institutos (65%), faculdades integradas (6%), centro universitários (3%), faculdades comunitárias, instituições confessionais e filantrópicas, escolas e institutos (15%), universidades (4%), dentre outros. Para se ter uma ideia da dimensão do aumento do setor privado, no censo de 1996, ainda no governo FHC, havia 64 universidades privadas, número que subiu no segundo mandato de FHC para 84, enquanto havia 72 universidades públicas em 1996 e subiram para 78 apenas em 2002. O número de estudantes também cresceu nesse período, sendo do total de 1.411.208 estudantes que ingressaram nesse período no ensino superior, 320.354 (23%) correspondiam às instituições de ensino superior públicas e 1.090.854 (77%) às instituições privadas.

Sobre esses dados, Corbucci (2004) assevera que uma medida tomada pelo governo de FHC propiciou toda essa expansão das instituições privadas, que foi a extinção do Conselho Federal de Educação (CFE) e, logo depois, a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), que possibilitou que fossem delegadas maiores responsabilidades ao setor privado para a expansão da educação superior. Sobre tal assertiva, Silva (2005) evidencia que no ano de 2001 o Decreto nº 3.860 detalhou as funções do CNE em relação ao ensino superior, e foi muito criticado porque centralizou no âmbito do MEC o processo de autorização, credenciamento e descredenciamento de IES isoladas. As mudanças trazidas pelo decreto diminuíram as atribuições da CES–CNE, com a consequente centralização das decisões no âmbito estrito dos órgãos administrativos do MEC. A autora explica que dois conselheiros que haviam sido indicados por FHC desistiram e deixaram o conselho. Enquanto um deles direcionou críticas ao caráter representativo/corporativo do conselho, outro dirigiu críticas ao MEC pela ausência de objetivos claros e de rumos para o ensino superior, o que expressava as ambiguidades e fragilidades do conselho.

Ferreira (2012), ao analisar as medidas operadas pelo governo de FHC e o avanço do processo de privatização da educação superior, observa que houve uma reorganização das universidades que seguiu uma orientação política subordinada às regras do mercado e na qual prevaleceu uma maior competitividade por autofinanciamento. Além disso, orientava-se por uma racionalidade técnica que levava as instituições de educação superior a uma lógica de especialização em áreas de competência que visavam a potencializar os recursos a fim de alcançar maior eficiência e competitividade.

Para a autora, essa nova lógica passou a exigir das universidades federais (UF):

> a) definir a natureza/identidade e missão básica que possui no cenário acadêmico; b) definir as reais vocações e potencialidades específicas; c) contribuir decisivamente para o desenvolvimento do Estado e da região em que se insere; d) expandir as vagas, sobretudo no período noturno, sem ampliar o quadro de docentes e técnicos-

> administrativos, objetivando aumentar a relação aluno/professor; e) otimizar a utilização das instalações físicas e dos equipamentos, bem como das habilidades docentes; f) diminuir as taxas de reprovação e evasão; g) reduzir os recursos destinados à residência estudantil, restaurantes, bolsas e subsídios; h) flexibilizar o ensino, os cursos, os currículos e os programas de estudo; i) melhorar a qualidade do ensino oferecido; j) adequar os cursos de formação e os serviços às demandas do mercado de trabalho; l) aperfeiçoar mecanismos de avaliação; m) qualificar a gestão, racionalizar o uso de recursos e estimular a produtividade; n) buscar alternativas de financiamento; o) flexibilizar a política de pessoal docente e técnico-administrativo; p) qualificar e titular docentes e servidores; q) integrar pós-graduação/graduação; r) consolidar a pesquisa e os programas de pós-graduação; s) ampliar a produção e capacidade científica instalada; t) desenvolver processos de inovação tecnológica de produção e difusão da ciência e da cultura; u) exercer ampla autonomia. (OLIVEIRA, 2000, p. 75-76).

O quadro apresentado pela autora mostra a lógica de um cenário econômico que avançava sobre a educação, num movimento em que a sua expansão se fez baseada na lei de mercado. Ou seja, fez-se a partir da lei da oferta e da demanda e se sobrepôs a uma garantia de educação gratuita e de qualidade financiada pelo Estado. Pautadas nas orientações do ideário neoliberal, disseminadas e implantadas pelos organismos internacionais com o objetivo de intensificar o processo de privatização do ensino superior no país, as orientações iam ao encontro da diversificação das instituições de ensino superior, dos cursos e do financiamento.

> No documento Educação Superior: lições derivadas da experiência, o Banco Mundial (1994) traz uma lista que ele chama de "opções de políticas" para reforçar a contribuição da educação superior para o desenvolvimento econômico e social e lança algumas estratégias para reformá-la: a diversificação das instituições de ensino superior e dos cursos e das fontes de financiamento para o ensino público; redefinição do papel do governo no ensino superior, estimulando a privatização; adoção de políticas de qualidade e equidade no ensino superior, estas por sua vez criadas a partir do eficiente atendimento aos setores privados. Dar-se ênfase ao desenvolvimento de instituições não universitárias e de estabelecimentos privados como forma de atender as demandas da sociedade por educação, adequando-a as necessidades do mercado de trabalho. (NUNES; BRAGA, 2016, p. 70).

Em outro documento de 1994, o Banco Mundial aponta para a educação privada como meio de expandir o acesso à educação, sem que, no entanto, isso impactasse em um custo adicional para o Estado. Para tanto, o documento sinaliza a necessidade de reforma nas fontes de financiamento para as universidades públicas e elas tinham como objetivo atrair mais investimentos privados para o ensino superior, criar mecanismos que viabilizassem mais apoio aos estudantes que não tivessem condições de se manterem no ensino privado e, ainda, melhorar a alocação e o uso de recursos fiscais dentro das instituições. Ao governo seria relegada a função de produzir as condições propícias para as instituições públicas e privadas, criando um quadro político favorável às reformas propostas e um incentivo às políticas orientadas para o mercado, além de autonomia na gestão das instituições públicas (BANCO MUNDIAL, 1994).

Esse mesmo documento do Banco mundial chega a apontar algumas ações que caberiam ao Estado, segundo Lima (2011), com destaque para ações de regulamentação no sentido de estimular as parcerias público-privadas, bem como ações de subvenção para o setor privado na área industrial, a gestão do processo de privatização das empresas estatais, a inclusão de avaliações por produtividade, contratação por mérito, dentre outros. Ou seja, trata-se da inserção da lógica da competência dentro da administração pública.

E foi nesse sentido que, segundo Ferreira (2012), operou-se a reforma da educação superior no governo FHC, a qual direcionou as diretrizes políticas no tentativa de caracterizar a educação superior como um serviço público não estatal, além da diminuição significativa do financiamento estatal na manutenção das universidades federais, da clara mudança do papel do Estado, que passou de financiador da educação para regulador, da privatização com incentivo à diversificação das fontes de financiamento, das parcerias público-privadas, da expansão de baixo custo, o ensino a distância, da formação para atender ao mercado de trabalho, dentre outras ações.

Na sequência, os governos do Partido dos Trabalhadores, nas primeiras décadas dos anos 2000, aprofundaram as políticas de orientação neoliberal implantadas pelos governos de Collor, Itamar e FHC, igualmente alinhados com os documentos do Banco Mundial em relação ao processo de reformulação da educação superior, por meio da diversificação destas instituições e das fontes de financiamento.

Chaves, Reis e Guimarães (2018) afirmam que esses governos acabaram se comprometendo com uma política de ajuste fiscal, o que levou à realização de reformas que não priorizaram investimentos públicos em políticas sociais mais universais, mas sim na adoção de medidas que viabilizaram a oferta de políticas focalizadas, sobretudo no pagamento da dívida pública.

Iasi (2019) sinaliza que os governos do Partido dos Trabalhadores desenvolveram uma política alinhada com o capital financeiro, na medida em que, embora tenham desenvolvido políticas de combate à pobreza, implementaram ações para manter o saneamento do Estado, com forte incentivo ao desenvolvimento econômico e mais concentração de capital.

Como consequência disso, entre outros fatores, o financiamento das universidades federais não foi considerado um gasto prioritário.

> Mesmo no governo Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), não se rompeu com a política econômica vigente no governo anterior. Um dos documentos do Ministério da Fazenda, publicado no início do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), ao tratar de Políticas sociais e redução de desigualdades (Brasil, 2003b), explicitou a concepção de política social que deveria ser priorizada. Para o

> Ministério da Fazenda, o principal problema das políticas sociais no Brasil não seria a falta de recursos. As autoridades da área econômica foram taxativas: "[...] o montante de recursos alocados nos programas sociais não é pequeno" (Brasil, 2003b, p. 15). O problema fundamental seria que tais recursos eram destinados aos não pobres, como, por exemplo, os servidores públicos, beneficiários da previdência, e os estudantes das universidades federais. A solução seria focalizar as políticas e os gastos sociais nos pobres, em detrimento dos considerados 'não pobres'. Esta premissa sustentou as políticas econômicas e sociais adotadas durante esses governos. (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018, p. 3).

Isso representa dizer que a prioridade maior do governo foi não aumentar os investimentos para as políticas sociais, mas tratar a pobreza desvinculada das relações capital e trabalho e reduzir os gastos na área social em detrimento do pagamento da dívida pública, sem sequer considerar a importância da intervenção do Estado na pobreza. Ao contrário, reduziu cada vez mais suas ações a intervenções pontuais. Os recursos do governo foram concentrados em programas de renda mínima para combate à pobreza. Na área da educação, seguindo os ditames dos organismos internacionais como o Banco Mundial, foram destinados à educação básica, pois se acreditava que esse nível traria mais benefícios aos pobres, alimentando uma inverdade de que os recursos da educação superior seriam suficientes e atenderiam às classes mais privilegiadas. O que se observa é que esse discurso escamoteia o verdadeiro problema, que é a insuficiência de recursos para a educação, especialmente a básica, exatamente porque os recursos em sua maioria se destinam a garantir a rentabilidade do capital financeiro pelo pagamento da dívida pública.

Quando traduzido em números, é possível identificar o quanto os governos do Partido dos Trabalhadores, no período de 2003 a 2016, investiram no pagamento de juros da dívida e na gravidade dos cortes de recursos feitos nas políticas sociais como a educação.

> No período de 2003 a 2016, foram destinados, cumulativamente, por meio do Orçamento da União, R$ 15,118 trilhões para a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento). Esse montante representou, em média, quase metade (47,12%) dos recursos orçamentários da União destinados a todas as áreas de atuação governamental (R$ 32,084 trilhões). O montante de recursos destinados à dívida pública representou 17 vezes mais que os recursos destinados à função educação (R$ 873,019 bilhões), 12 vezes mais que os recursos destinados à saúde (R$ 1,2145 trilhão) e 19 vezes mais que os recursos destinados à assistência social (R$ 801,351 bilhões). (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018, p. 4).

Ainda nas análises dos autores sobre o orçamento, quando eles tomam o PIB, no período de 2003 a 2016, como referência para mostrar a gravidade da destinação de recursos da união para pagamento de juros e amortizações da dívida pública, os números apontam que foram destinados, em média, 8,23% de todos os bens e serviços produzidos em nosso país. Recuperando a luta dos movimentos sociais, como o FNDEP, manifesta na Proposta para a Universidade Brasileira do ANDES, que propunha 10% do PIB para o financiamento da

educação pública, proposta essa que foi inserida no Plano Nacional de Educação de 2014, vê-se que não há uma prioridade para a educação, diante do fato de que o governo paga quase essa porcentagem para amortizar juros e encargos da dívida pública.

A proposta do ANDES, entre outros aspectos, aponta:

> 4.1.1 Ao Estado compete financiar o ensino, a pesquisa e as atividades de extensão nas universidades públicas, destinando-lhes recursos orçamentários em montante não inferior a 12% do Orçamento da União, em dotação específica para a educação e vinculada a este fim. 4.1.2 O imediato e rigoroso cumprimento do art. 212 da Constituição Federal e o seu acompanhamento pelas entidades representativas do setor educacional nos âmbitos federal, estadual e municipal são fundamentais. 4.1.3 A retomada imediata, como forma emergencial de preservação dos núcleos e das atividades de pesquisa, do percentual de 1,2% do PIB, no mínimo, nas dotações de verbas para pesquisa, enquanto se promove um levantamento que redimensione as necessidades de recursos para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia no país (Dados históricos mostram que já tivemos este patamar de investimentos em pesquisa), é de extrema urgência. (ANDES, 2003, p. 31).

Além disso, destaca a expansão que deveria acontecer em todos os níveis e modalidades na rede pública de ensino, com recursos disponíveis para o aproveitamento da capacidade física instalada para ensino, pesquisa e extensão como prioridade, assim como para a gratuidade do ensino, não só a partir do olhar da ausência de taxas e mensalidades, mas relacionada à garantia de toda estrutura necessária para que o estudante possa ter reais condições de estudo, como alimentação, moradia, transporte e material de estudo. O ANDES, ainda, tem defendido com muita veemência a autonomia da gestão financeira das IES e aponta que somente com a implantação do sistema de dotação orçamentária global seria possível se alcançar tal autonomia financeira.

Nesse sentido, na *Proposta para a Universidade Brasileira*, o ANDES (2003) analisa as opções dos governos do Partido dos Trabalhadores e identifica que suas opções não contemplaram suas propostas e preocupações para a educação pública superior. No que se refere à análise dos recursos destinados às universidades federais, por exemplo, quando comparados com os recursos destinados ao pagamento da dívida pública, os dados mostram que houve um aumento do orçamento para elas ao longo do período de 2003 a 2016. Então, em 2003, do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as universidades federais foram elevadas de R$ 19,627 bilhões para R$ 47,626 bilhões, sendo que em 2016 houve um crescimento de 142,66%.

> Em 2003, os recursos destinados às universidades federais representavam, proporcionalmente, 0,52% do PIB. Em 2016, passaram a representar 0,74% do PIB, um crescimento proporcional de 42,31%. Entretanto, nesse mesmo período, o governo federal destinou, em média, 19,73% do total das despesas da União somente para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, 11 vezes mais recursos do que os destinados às universidades federais. No período analisado, os recursos destinados às universidades federais representaram, em média, 7,89% do valor designado ao pagamento dos juros amortizações da dívida pública e 3,30%, se considerarmos as

> despesas totais com juros, amortizações e refinanciamento. (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018, p. 5).

Segundo os autores, a União investiu, no período de 2003 a 2016, o equivalente a R$ 452,051 bilhões ao ano, no pagamento de juros e amortizações da dívida. Porém, no mesmo período, o que foi destinado às universidades foi o equivalente, cumulativamente, a R$ 35,699 bilhões ao ano, o que representa um valor treze vezes menor do que o de pagamento e amortização da dívida pública.

É importante observar que, nos valores destinados às universidades federais, estão incluídos repasses de recursos para o PROEXT, que, tendo sido retomado em 2003 sob a denominação Programa de Extensão Universitária (PROEXT) e estabelecido em 2008 por meio do Decreto nº 6.495, de 30 de junho de 2008, pode ser considerado um grande avanço para o desenvolvimento da extensão, especialmente no tocante à questão do financiamento. Isso porque tem por objetivo garantir recursos orçamentários para viabilizar a realização dos programas ou projetos de extensão das IES públicas. Segundo Netto (2019), a cada ano, desde 2008, são lançados novos editais do PROEXT, e a partir destes editais as instituições submetem seus programas e projetos visando à captação de recursos, tendo o MEC como principal agente financiador.

Em relação ao decreto que criou o PROEXT, apesar de não prever novas formas de financiamento, ele especifica que as despesas devem correr por conta das dotações orçamentárias do MEC e que cabe ao Poder Executivo compatibilizar suas dotações com o número de projetos aprovados, de acordo com os limites estipulados na legislação financeira e orçamentária (BRASIL, 2008b, p. 1).

O programa de fomento à extensão universitária foi muito importante no que concerne aos recursos destinados à universidade pública, tendo em vista que contribuiu para o aumento que houve na dotação orçamentária do governo no período de 2003 a 2016, e viabilizou o financiamento de inúmeras ações extensionistas entre 2008 e 2016. No entanto, o programa foi encerrado no governo Temer, coincidentemente com a promulgação da PEC nº 95/2016, responsável por limitar os gastos do governo durante vinte anos. Após o ano de 2017, o financiamento da extensão universitária deixou de contar com recursos oriundos do programa, levando as instituições a buscarem outras fontes de financiamento da extensão.

De maneira geral, embora se tenha evidenciado que houve um aumento nos recursos destinados pelos governos do PT para a educação pública superior, no período entre 2003 e 2016, o que fica evidente na análise dos dados apresentados anteriormente é um processo de desmonte da educação pública superior, que se aprofundou a partir de um discurso do governo

de que o orçamento que vai para a educação superior beneficia apenas 10% dos indivíduos que se encontram entre os mais ricos da população. Assim, disseminou-se o argumento de que é preciso levar a educação superior aos mais pobres e, como alternativa para a expansão do ensino superior, parte do orçamento do Governo Federal para a educação superior passaria a ser direcionada para programas de financiamento estudantil, que na verdade foram estratégias do capital para beneficiar também o setor privado educacional. Surgiram como estratégias o FIES e o PROUNI.

Para Chaves, Reis e Guimarães (2018), esses programas, embora fossem de concessão de bolsas estudantis, tinham uma proposta diferente. O FIES refere-se a empréstimos subsidiados para estudantes pobres acessarem a educação privada, já o PROUNI, criado em 2004 pelo presidente Lula, refere-se à necessidade de democratizar o acesso dos estudantes de baixa renda às instituições privadas. O que se observa com essas estratégias de expansão é que elas favorecem mais o setor privado do que o setor de educação pública, tendo em vista que o grande número de empréstimos subsidiados e de bolsas cedidas para estudantes era para acessarem as instituições privadas, e o fato de que as instituições, ao aderirem ao PROUNI, passam a ter isenção de alguns impostos e tributos, torna-lhes bastante rentável a adesão ao programa.

Sobre os dados de investimentos do governo com esses programas, foi possível identificar nas análises de Chaves, Reis e Guimarães (2018) que, do aumento registrado de investimentos do governo com a educação superior, que foi de 144,10% de 2003 a 2016, houve uma elevação das despesas com FIES e PROUNI de R$ 1,565 bilhão, em 2003, para R$ 19,570 bilhões, em 2016, o que representa um crescimento de 1.150,68%.

O FIES, desde seu surgimento em 1999, já atendeu a aproximadamente 3,2 milhões de estudantes, e, especificamente a partir de 2010, o programa passou por mudanças importantes e significativas com o objetivo de incentivar estudantes de baixa renda na educação superior. Para isso, aprovou que as inscrições acontecessem em fluxo contínuo durante o ano e dilatou o prazo de pagamento das parcelas do financiamento adquirido para três vezes o período financiado e um ano a mais, além disso. O que se verificou com essas mudanças foi a produção de condições mais benéficas para facilitar que os estudantes pudessem acessar o FIES, e ainda uma transferência de parcela da responsabilidade dos riscos do financiamento ao setor público, pela criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Em 2014, fruto de mais uma alteração do FIES, esse fundo tinha como objetivo “substituir o fiador convencional exigido nos financiamentos a estudantes com dificuldade de consegui-los, considerando o perfil de renda que apresentam, conforme já mencionado, e tem a União como

cotista única" (BRASIL, 2018a). Nesse contexto, as matrículas feitas por meio do FIES passaram de aproximadamente 5% do total efetuado na rede privada em 2009 para 39% em 2015.

É importante expor que o relatório de prestação de contas ordinárias anual, o chamado *Relatório de Gestão do Exercício 2017* (BRASIL, 2018a), também apontou um crescimento nos contratos do FIES, muito em função das medidas implementadas pelo governo para desburocratizar e incentivar os contratos junto aos estudantes de baixa renda, no que passou de pouco menos de 76 mil em 2010 para 2,18 milhões em 2015, com recursos da ordem de R$ 16,58 bilhões. Isso significa que houve a necessidade também de se pensar sobre o orçamento para o FIES, tendo em vista que esse aumento exorbitante levou, em 2015, ao incremento de critérios importantes, como parte de um movimento de processo seletivo para fazer a distribuição de vagas disponíveis ao financiamento.

Assim, guiar-se por critérios como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) significa ter por prioridade os cursos com melhores indicadores avaliativos, a localização geográfica da instituição de ensino superior — isto é, verificar, em cada microrregião em que há oferta, as demandas por financiamento estudantil — e as condições socioeconômicas dessa microrregião e as áreas prioritárias (Engenharias e Ciência da Computação, Licenciaturas e área da Saúde). Isso beneficiou regiões em que se tem uma maior oferta desses cursos no país, como Sul, Sudeste e Distrito Federal, que obtiveram, até o primeiro semestre de 2015, 60% dos contratos de financiamento.

O que esse movimento gerou foi um aumento quantitativo da oferta de vagas. Em 2017, foram disponibilizadas aproximadamente 230.364 novas vagas e 175.946 delas foram ocupadas, ou seja, houve uma taxa de ocupação de 76%. As alterações no programa continuaram no ano de 2017, sempre no sentido de aprimorar e expandir o financiamento e garantir menos riscos especialmente para o governo.

> A Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, vem sendo objeto de alterações legislativas por diversas regulamentações, dentre as quais destaca-se a Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, que outorgou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) o encargo de agente operador do Fies, a Lei nº 13.366, de 1º de dezembro de 2016, que, dentre outras alterações, atribuiu às instituições de ensino responsabilidade parcial pela remuneração dos agentes operadores do Fundo. Mais recentemente, por meio da Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017, convertida na Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017, o programa foi reestruturado, adequando-o à realidade orçamentária do país, com vistas a garantir maior sustentabilidade ao Fundo, criando nova sistemática de oferta e de amortização do financiamento, possibilitando pagamento atrelado à renda, e inserção de nova modalidade denominada Programa de Financiamento Estudantil, colaborando para o incremento da oferta de oportunidades de financiamento. (BRASIL, 2018a, p. 2).

E não foi apenas isso: foi possível identificar um crescimento também de investimentos nas instituições privadas, sendo que os grupos financeiros educacionais se beneficiaram do financiamento público para garantir sua lucratividade e expansão, tendo em vista que os recursos que o Governo Federal destinou à educação superior privada subiram de 7,97% do total, em 2003, para 41,09% em 2016.

Esse aumento de recursos se relaciona aos programas de financiamento estudantil, e nele está incluso também o PROUNI/SISU. O objetivo colocado pelo governo é ampliar o acesso ao ensino superior, que inclusive visa consolidar as propostas dos organismos internacionais para a educação no Brasil, mas também contribuir para o alcance da Meta 12 do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

O PROUNI se materializa pela concessão de bolsas a estudantes de graduação e sequenciais de formação específica, integral ou parcial, em instituições privadas do ensino superior com ou sem fins lucrativos. A seleção dos alunos egressos do ensino médio da rede pública e privada para bolsa integral se faz via Enem. Segundo os dados do Relatório de Gestão, do Ministério da Educação (2020), foram investidos, no ano de 2020, R$ 41,1 milhões no PROUNI (bolsa permanência). O relatório traz ainda dados de bolsas, informando que foram ofertadas 251.139 bolsas, com 1.507.086 inscrições e 168.210 bolsas ocupadas (BRASIL, 2020). Em comparação com os dados do relatório do exercício da gestão 2010, do Ministério da Educação, é possível ver uma certa estabilidade na procura das bolsas comparado com 2020, uma vez que em 2010 foram 180.000 bolsas disponíveis e 241.743 ocupadas (BRASIL, 2010e).

Para Oliveira (2009), é importante salientar que não foram apenas os programas de bolsas que beneficiaram as instituições privadas, mas também houve um movimento que incrementou esse processo de expansão da educação, guiado pelas orientações dos organismos internacionais e que beneficiou grupos educacionais, especialmente os abertos, como o caso, por exemplo, do Kroton/Anhanguera, que em 2014 se tornou um único grupo, assim como a Estácio, o Ânima e o Ser Educacional.

Tavares (2019) afirma que houve crescente atuação dos fundos de investimentos e entrada de capital estrangeiro no Brasil, o que gerou crescente importância para os negócios dos investidores nas Bolsas de Valores, como o caso da Bolsa de Valores de São Paulo. Ademais, levou ao aumento geral dos processos de fusão e incorporações de grandes empresas em vários segmentos, como o de informação, alimentos e bebidas, telecomunicações, entre outros, mas também de empresas educacionais, que abriram seus capitais. Sobre tal aumento, os dados mostram que:

> As fusões no setor de educação avolumaram-se a tal ponto que a partir de 2008 alguns grupos de consultoria financeira, como já foi observado anteriormente, conferem uma subseção específica à educação, dado o volume expressivo de fusões que se assistia. Estima-se que entre 2008 e 2013 foram realizadas 138 fusões e aquisições de tipo joint venture na educação, tornando a educação um dos segmentos que mais movimentaram capitais, sendo responsável, no ano de 2008, por exemplo, por quase 8% do total de incorporações (53 de um total de 663). No ano de 2005 o fundo norte-americano Laureate adquiriu, por valor de aproximadamente R$ 158 milhões de reais, a participação de 51% das ações da Universidade Anhembi-Morumbi194, tornando-se a primeira instituição que controlada majoritariamente pelo capital estrangeiro195. Trata-se, à época, da aquisição de uma grande instituição privada que contava naquele ano com aproximadamente 25 mil alunos matriculados na graduação e estava entre as vinte e cinco maiores IES privadas do país no período. (TAVARES, 2019, p. 122).

O grupo Laureate é, segundo o autor, um grupo norte-americano que, criado em 1998, já controla ou é sócio de mais de oitenta empresas educacionais, espalhadas pela América Latina, Europa, Ásia, Oriente Médio e Austrália, sendo faculdades, universidades e institutos. O país em que o grupo mais tem investimentos é o Brasil, onde possui e controla doze instituições, sendo elas: Universidade Potiguar, Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), Centro Universitário do Norte (UNINorte), Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRitter), Escola de Negócios de São Paulo/Bussiness School, Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (FADERGS), Faculdade dos Guararapes (FG), Faculdade Internacional da Paraíba (FPB), Instituto Brasileiro de Medicina e Reabilitação (IBMR), Universidade Anhembi-Morumbi (UAM), Universidade Salvador (UNIFACS) e a Faculdade Porto-Alegrense (FAPA).

Um outro exemplo da força das movimentações operadas por esses grupos é o caso do Fundo Advent, que em 2009 adquiriu 50% das ações do grupo Kroton[61], e o fundo Cartesian Capital Group, que adquiriu a Faculdade Maurício de Nassau. A Advent é um fundo, também norte-americano, fundado em 1984 e que tem realizado mais de trezentas transações em quarenta países e tem, sob sua gestão, o valor de aproximadamente R$ 33 bilhões em ativos. Tavares (2019) destaca que o grupo mantém atividades no Brasil, através do fundo, desde 1997 bem como em toda a América Latina. Os seus investimentos têm foco nos setores de serviços, tais como financeiros, saúde, varejo, lazer, mídia, serviços educacionais, dentre outros. Apresenta-se como o maior time de *private equity* da região. Marcas importantes são controladas pelo grupo, como o grupo Walmart, a Easyvest, uma das maiores corretoras *online* do Brasil, a Fortbras, do comércio de distribuição de autopeças de reposição do Brasil, além da Fleury S.A., um dos maiores grupos de medicina diagnóstica no país, da Lifemiles B.V. e o grupo Estácio Participações, que concentra investimentos na área educacional.

[61] A respeito, ver: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fundo-advent-compra-50-do-grupo-kroton.392621

Esse mesmo fundo controlou o grupo Kroton Educacional entre 2009 e 2013, e a empresa teve um crescimento considerável do número de alunos porque o multiplicou, nesse período, em vinte e cinco vezes, saltando de 40.000 (quarenta mil) para mais de 1 (um) milhão por meio da aquisição de instituições como Iuni, UNOPAR, Uniasselvi e a Anhanguera Educacional. Nesse mesmo período, o fundo Advent também experimentou um grande crescimento de seu capital, sendo que, só com a venda da participação na Kroton Educacional, Frango Assado e Dufry, o fundo embolsou aproximadamente R$ 1,6 bilhão: “a venda de ações cujo peso representava 7,4% do controle da Kroton rendeu ao fundo aproximadamente R$ 432 milhões, retornando aproximadamente R$ 45 milhões aos investidores quando do desinvestimento” (TAVARES, 2019, p. 127). É importante destacar que o fundo Advent, mesmo com essa venda de participação, continuou mantendo 10% do capital da Kroton Educacional.

Apenas em 2013, a Kroton migrou para um grupo chamado Novo Mercado — a maior categoria de governança corporativa da BOVESPA — e teve controle difuso. Em seguida, o fundo ficou livre para negociar suas ações diretamente na bolsa de valores. O grupo Advent, que através do fundo Advent em 2013 vendeu sua participação na Kroton, em 2018 desembolsou R$ 355 milhões e elevou sua participação na Estácio Participações, saltando de 10,48% para 13,5%.

Um elemento importante a se considerar é que um mesmo grupo possui ações em mais de uma empresa, ou seja, ele possui participações em empresas diferentes e, dessa forma, faz parte da gestão de todas elas, tendo-as sob seu controle. Como exemplo, cita-se o caso dos dez investidores e acionistas que possuíam, no ano de 2016, 46% das ações da Kroton Educacional e 32% da Estácio Participações, entre eles Oppenheimer, Coronation e Capital World Investors (TAVARES, 2019).

Esse processo de abertura de capitais, como aconteceu com a Kroton Educacional, para o autor, possibilitou o início de uma nova etapa no processo de mercantilização do ensino superior. Esse processo foi articulado por meio da centralização e concentração de capitais (sem paralelo na história do ensino superior), o qual, depois, estruturou processos de monopolização que possibilitaram que houvesse, inicialmente, a compra de instituições de ensino superior menores e, depois, de grandes empresas de ensino superior, como, por exemplo, de empresas como a Iuni Educacional, a UNOPAR e a Anhanguera Educacional.

> O processo de financeirização da economia, ao alcançar os negócios no ensino superior, reconfigurou o setor por meio de estratégias de acumulação do capital que passam pela chamada gestão corporativa ou profissional dos negócios. A investigação permite evidenciar a entrada sem precedentes do capital estrangeiro e do capital

> comércio de dinheiro, que procuram acelerar o ciclo de rotação do capital neste segmento de ensino, aprofundando o que denominamos e identificamos como um processo de mercantilização de novo tipo. (TAVARES, 2019, p. 135).

Aqui é importante tratar de um movimento chamado de subsunção da educação ao empresariado, num movimento em que aconteceu um processo de mercantilização e mercadorização[62] da educação. Esse processo de mercantilização da educação refere-se à subsunção da educação à forma-mercadoria, o que significa dizer que, conforme Motta e Andrade (2020, p. 5), o movimento em que o processo educativo está subjugado ao capital, tendo em vista que além de fornecer pessoal devidamente treinado à maquinaria, vai se tornar também um dos meios de disseminação da ideologia burguesa, induzindo tanto a perpetuação da exploração do trabalho como mercadoria quanto sua aceitação passiva: "em suma, serve à acumulação capitalista como meio de potencialização da produção de mais-valor e de apassivamento, logrando êxito em fazer com que a classe trabalhadora comungue de sua ideologia".

A educação se torna elemento constitutivo do valor da força de trabalho, e ele vai variar conforme o valor dos elementos necessários para sua produção e reprodução. No caso específico da educação, podem ser também de ordem econômica e moral. Explicando mais detalhadamente, as autoras asseveram que:

> Assim, anuvia-se a finalidade social do processo educativo, da mesma maneira que a forma-mercadoria oculta que a troca é essencialmente uma relação entre atividades humanas. Noutros termos, a subsunção da força de trabalho à forma-mercadoria induz sua reificação, oculta o caráter humano e social de sua produção e abrange também seus processos subjacentes. Nesse meandro, o fato de que a educação é uma forma de reprodução social da existência, construída e operada diária e coletivamente, aparece aos seres humanos de modo turvo, sendo entendida antes como coisa produzida por outrem, de consumo obrigatório por parte daqueles que desejem ocupar um lugar no mundo do trabalho, receber um salário e galgar melhores condições de vida. Nesses moldes, a educação torna-se uma coisa que deve ser consumida pelo trabalhador, mas que somente tem utilidade vinculada à venda de sua força de trabalho. (MOTTA; ANDRADE, 2020, p. 5).

Enquanto valor de uso e de troca, a educação também assume valores contraditórios. Ela pode ser útil sob a ótica da burguesia no sentido de que pode contribuir para moldar a força de trabalho, sintonizada com as exigências do processo de extração do mais-valor, quando ela,

[62] Decerto a mercantilização e a mercadorização não são especificidades do bloco histórico neoliberal, dado que tanto as escolas privadas quanto a comercialização de livros e materiais didáticos em escolas públicas são de longa data, assim como a destinação de recursos públicos para os setores privados. Especificamente no Brasil, os setores privatistas, em forte aliança com os educadores católicos, estiveram sempre organizados e presentes nas lutas travadas em torno da educação pública, de modo que seus interesses foram sempre, em alguma escala, atendidos. De modo geral, a expansão dos nichos de mercado vem sendo acelerada em conjunturas específicas, inclusive como movimento de resposta às crises capitalistas seja como movimento contratendencial à queda na taxa de lucro, seja como meio de aliviar as pressões da sobreacumulação e/ou de proporcionar o escoamento das mercadorias (MOTTA; ANDRADE, 2020.)

na ótica do trabalhador, estimula e imaginação e fornece instrumentos para leitura, compreensão e questionamento do mundo e a intervenção na realidade.

Essa subsunção da educação à forma mercadoria é um processo tendencial-histórico da sociedade burguesa, mas que assume especificidades no capitalismo dependente. Nele, segundo Fernandes (1968), a sociedade burguesa erigida via revolução não clássica molda uma educação com particularidades coerentes com essa sociedade. E, assim, são conservados o massivo exército de reserva e o padrão dual de repartição do excedente econômico sustentado por uma classe trabalhadora duplamente expropriada (FERNANDES, 1981).

Nesse sentido, no caso brasileiro, Motta e Andrade (2020) afirmam que a educação escolar mercantilizada majoritariamente apresenta baixo valor de uso para o trabalhador, haja vista a histórica privatização do acesso às bases de conhecimento, pela dificuldade dos trabalhadores de adentrarem ao mercado de trabalho, dentre outros. Já em relação a aspectos estruturais da formação social brasileira, o que se pode dizer é que, apesar das deficiências no campo educacional, o valor da força de trabalho se manteve elevado para o capital, porque o tipo de educação é compatível com a maioria das ocupações brasileiras.

No tempo presente, as autoras ressaltam que a mercantilização e a mercadorização da educação exigem um controle sem precedentes pela classe dominante sobre o conteúdo e a forma da educação escolar. O contexto presente do qual se fala aqui é o momento do chamado de mundialização do capital (CHESNAIS, 2007), no qual se deu o debate sobre novas tecnologias educação. Esse debate sobre novas tecnologias aconteceu de forma associada ao modo de produção dominante. Nas palavras de Lima (s./d.):

> As inovações tecnológicas se dão no quadro da sociedade capitalista e estão mergulhadas nas contradições inerentes à própria sociedade de classes. Essas inovações têm constituído exatamente o arcabouço midiático, a base material fundamental que permite o funcionamento e intensificação da mundialização financeira. Apesar da imposição de uma "lógica do instrumento" que identifica as inovações tecnológicas como as grandes vias de "democratização" das informações e do conhecimento em tempo real, as redes informacionais não alcançam todos em todos os lugares, mas algumas regiões que representam interesses estratégicos para o capital. Portanto, não existe homogeneização do espaço. (LIMA, s./d., p. 1-2).

Nesse jogo das inovações tecnológicas, os polos centrais, Estados Unidos, Japão e Europa, são aqueles que controlam as inovações tecnológicas, e os países dependentes são aqueles que buscam se adequar a esse processo de progresso técnico. O contexto aqui aponta para um movimento em que os organismos internacionais do capital, BM, FMI e OMC, buscam, através de consenso e de forma estratégica, fortalecer o mito da morte do Estado. Nesse sentido, o que eles buscam é legitimar a consolidação política, econômica e ideocultural do mito da superação de fronteiras, e para isso os Estados nacionais têm papel fundamental, tendo em vista

que o Estado tem sido, nesse momento, aquele que através de suas intervenções, vem dando sustentação ao projeto burguês.

Nesse âmbito, a autora destaca que a privatização de setores estratégicos dos vários países da periferia do capitalismo deve ser considerada uma política de Estado que contribui de forma decisiva para o movimento do capital internacional. Foi nesse contexto que se aprofundou no governo Lula a política, dentro do processo de mundialização do capital e em que o Estado nacional assume papel central, bem como as inovações tecnológicas que se apresentam no Brasil. O discurso sobre a utilização das novas tecnologias como via de "democratização" da educação, que atravessou o governo neoliberal de FHC.

O controle sem precedentes por parte da elite dominante capitalista sobre o conteúdo e a forma escolar se dá por meio de mecanismos como a produção em larga escala de produtos para consumo nas escolas, bem como pelo gerenciamento das redes públicas por parte de empresas privadas. Assim, deve-se considerar que os vários mecanismos de controle direto e indireto ampliam a circulação de capital na educação, mas também deixam sob controle do empresariado e sua concepção de educação tanto o currículo quanto a organização do trabalho docente.

> Embora presente em toda a história da educação brasileira, esse empresariado consegue, no bloco histórico neoliberal, inclusive com aparatos legais e financiamento público (LEHER, 2010), penetrar todos os âmbitos da esfera educacional, fazendo-a funcionar de acordo com o ethos empresarial. Ao mesmo tempo que alavanca a produção e a circulação de mercadorias educacionais, determina seus conteúdo e forma de acordo com a concepção econômica da educação ajustada ao bloco histórico neoliberal, como já abordado quanto à mercantilização da educação. No que concerne a superestrutura, a miríade de organizações sociais empresariais atuando no campo educacional forma uma verdadeira trincheira da luta de classes. (MOTTA; ANDRADE, 2020, p. 8).

Nesse sentido, o que os autores explicam é que a escolarização é uma ferramenta de cimentação ideológica de qualquer bloco histórico que se inaugure sob a égide do modo de produção capitalista (MPC). Nesse sentido, o empresariado brasileiro da educação estando mais fortalecido e organizado politicamente, confirma que a educação é o mecanismo de conformação, internalização e sedimentação da forma burguesa de enxergar e compreender o mundo, inclusive a estrutura de classes.

Um exemplo, no caso brasileiro, de como essa questão da subsunção da educação ao empresariado vem acontecendo foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007 e que marcou o início do segundo mandato do governo Lula (2007-2010) no campo da educação. Ele foi elaborado pelo MEC em parceria

com o grupo de empresários que incorporam o Compromisso com o Todos pela Educação (TPE).

O plano, organizado pelo poder executivo, estava estruturado inicialmente, segundo Martins (2017), em trinta ações de porte, variadas e voltadas para todos os níveis e modalidades da educação[63]. Esse plano norteou toda a ação do MEC durante o governo Lula e teve sua continuidade no governo Dilma (2011-2014). De acordo com Saviani (2007), o plano, que se tornou um guarda-chuvas de vários programas do governo, dispunha sobre o Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação como uma de suas ações.

Algumas questões envolvendo o PDE foram citadas pelo autor, a partir de críticas de que o PDE não passava de um plano em que constavam vários programas que já faziam parte das demandas que vinham sendo desenvolvidas pelo governo. Portanto estava inserido num contexto da necessidade de que os governos têm de estabelecer programas/ações para "resolver" os problemas históricos da educação brasileira, a partir de suas próprias concepções, que, não raro, estão ligadas a interesses de grupos político-partidários, empresariais, imprensa. Ainda assim, embora o PDE tenha tido uma boa aceitação pública, com muita divulgação inclusive na mídia, por priorizar a educação no segundo mandato de Lula, ele também foi criticado. Acreditava-se que as ações propostas eram insuficientes e não havia probabilidade de aumento dos recursos a partir da política econômica adotada pelo Governo Federal. Ainda, pela ausência da participação da sociedade na proposição das ações contidas no plano (SAVIANI, 2007) a despeito destes apontamentos, o autor afirmou que o MEC fez sim interlocução com o empresariado quando da formulação do PDE, e não com o movimento de educadores. Assim, o PDE assumiu a agenda do Compromisso Todos pela Educação, um movimento que se apresentava como iniciativa da sociedade civil, mas para o autor se constituiu de fato como um aglomerado de grupos de empresários.

Sobre a filosofia dos empresários do TPE, Freitas (2021) afirma que, no bojo da reforma do Estado, o Estado capitalista neoliberal redefiniu sua arquitetura e suas dinâmicas, com a intenção de camuflar o Estado desenvolvimentista e trazer à tona o Estado gerencial, que é responsável pela instalação de uma sociedade de bem-estar, sob a qual no centro estão as ONGs, o Terceiro Setor e a responsabilidade social empresarial, na qual a sociedade civil é acionada, e através deste Estado gerencial a burguesia constrói, sem abandonar a coerção, suas estratégias de consenso.

[63] Ver o documento do Plano de Desenvolvimento da Educação no portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf

Assim, esse fenômeno da solidariedade social que se instalou no Brasil nos anos 1990, aprofundou-se a partir dos anos 2000. Saviani (2007) salienta que, dentro das escolas, esta lógica se iguala à lógica das empresas, em que aqueles que ensinam são prestadores de serviço, os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável. O que se apregoa é que se deve buscar a qualidade na educação, mas o verdadeiro cliente das escolas seriam a empresa ou a sociedade. Dentro desta lógica, e os alunos seriam produtos que os estabelecimentos de ensino forneceriam a seus clientes. A qualidade deste produto seria a da mão de obra, e parta tal, para que esse produto se revista de alta, seria necessário o envolvimento de todos os atores do processo, todos envolvendo esforços para melhorar, através de ações, as suas formas de organização qualidade, seus processos e seus produtos. Esse movimento era o que os empresários do TPE esperavam do PDE do MEC.

Dentro dessa lógica que se assenta sobre a educação, está o poder que tem a classe burguesa por meio desses grupos de empresários da educação, o que Andrade e Motta caracterizam como:

> Sujeito coletivo; como bloco que personifica uma parcela expressiva da classe dominante no seio do bloco histórico neoliberal. Esse bloco empresarial agrega distintas frações de classe em níveis absolutamente de concentração de poder econômico e político, isto é, que ocupam diferentes lugares no regime de acumulação e distintas funções no seio do Estado ampliado, no âmbito dos aparelhos privados e estatais de hegemonia. Curiosamente, é justamente essa heterogeneidade composicional que, por um lado, acirra suas disputas internas e, por outro, lhe confere uma força econômica e política extraordinária, principalmente no âmbito educacional. Consideramos o empresariado educacional como bloco social que atua como classe hegemônica no bloco histórico neoliberal no Brasil. Classe que é entendida não como algo a-histórico, rígido, dado e/ou imutável, e menos ainda como algo homogêneo; "classe" apreendida como fenômeno social que expressa, concretamente, relações de exploração e dominação, de poder e influência de humanos sobre humanos, em toda e qualquer esfera de produção e reprodução da vida. Isso significa que a classe é determinada não por aspectos econômicos, mas pelo modo como os homens se relacionam, via trabalho, para produzir as condições de existência na concreticidade. (ANDRADE; MOTTA, 2022, p. 23).

Em relação à educação superior, o PDE do governo de Lula apregoa em suas metas sobre a expansão da educação que, no caso brasileiro, fez-se pela via do setor privado mercantil, que se dá no contexto atual da mundialização do capital e que se materializa pela oferta de educação por meio de grandes grupos, isto é, oligopólios que visam exclusivamente o lucro. Nesse sentido, é importante entender que se trata de grupos voltados para a educação superior, sejam nacionais ou internacionais, cada um com uma determinada quantidade de alunos e que se juntam formando um grande grupo que passa, inclusive, a deter o oligopólio na área da educação. Esse foi o caso, por exemplo, da junção do grupo Pitágoras com o grupo Apolo

internacional (Grupo Apolo) no início dos anos 2000, somando mais de 150.00 alunos. A parceria foi desfeita em 2006 pelo Grupo Pitágoras.

Sobre esses grupos, Oliveira (2009) explica que a atenção dos fundos de investimentos se voltou para a área de educação quando identificaram a rápida expansão pela qual passaria a área. A partir daí foram se formando fundos de investimentos voltados com exclusividade para ela. O que esses fundos fazem é, além de injetar uma quantidade alta de investimentos em empresas educacionais, causar uma reestruturação das escolas, que se dá através de mudanças na gestão, trazendo uma gestão muito mais empresarial para dentro destas instituições e, por meio desta perspectiva, orientar as mesmas para a direção de maximização dos lucros.

Ainda nessa direção, Chaves, Reis e Guimarães (2018) coadunam com as análises de Oliveira e afirmam que a introdução dos grupos estrangeiros culmina na introdução de capital especulativo, de capitais fechados e abertos e de grupos educacionais no mercado de ações nas bolsas de valores. O que é grave e que tem rebatimentos diretos nos princípios que norteiam o processo de educação é o fato de que esse processo de mercantilização dentro da nova lógica financeira estabelecida nas IES permite uma oligopolização do setor, que passa deter o controle sobre o mercado da educação em todo o país.

As mudanças que esses grupos provocam, especialmente na gestão, trazem rebatimentos na organização nas instituições de ensino superior (IES), bem como impactos para professores e alunos. É o caso, por exemplo, da Hoper Consultoria[64] Acadêmica, que expôs em seu site que tem desenvolvido um modelo inovador de redução de custo das atividades fim em uma instituição de ensino por meio de utilização de 20% da carga-horária do curso com atividades não-presenciais. Isso tem implicações sérias e tem trazido mudanças que já vemos nas IES pelo Brasil. É possível, por exemplo, identificar que ocorrem mudanças na questão do formato das aulas, em que ocorre um agrupamento de turmas para oferta de determinadas disciplinas e como o professor é remunerado por hora/aula. Isso desenvolve um processo de economia intenso.

Segundo Oliveira (2009), como resultado desses fundos, dois processos que aconteceram de junção de instituições desencadearam as mudanças pelas quais a educação ainda passa hoje. Ele aponta esses processos, o que eles ocasionaram e o que vêm ocasionando na educação brasileira. A primeira deles refere-se à aquisição, em dezembro de 2005, da Universidade Anhembi-Morumbi, por parte do grupo americano Laureate, que levou esse grupo estrangeiro a realizar uma reestruturação organizacional da instituição para sua venda. A compra foi feita por 165 milhões de reais e criou uma situação em que uma instituição

[64] Para maiores informações, consultar: https://www.hoper.com.br/consultoria-academico.

estrangeira passou a ter o controle completo de uma universidade no Brasil, o que representou claramente a entrada do capital internacional no setor da educação em pleno processo de expansão. Dados trazidos pelo autor apontam que, apenas no ano passado, os cursos universitários privados movimentaram em torno de 15 bilhões de reais, o que comparado com três anos atrás já ultrapassa um crescimento de 50%.

O outro movimento que aconteceu foi a aquisição, pelo Banco Pátria, de 70% da Anhanguera Educacional, que reúne escolas superiores do interior de São Paulo, com mais de vinte mil alunos em quatro faculdades e um centro universitário. Para esse grupo, o interessante da aquisição estava no fato de que o grupo Anhanguera estava em plena expansão no país e atendia basicamente a alunos com condição financeira menos favorecida no interior de São Paulo. Ou seja, a expansão desses conglomerados vai se adentrando pelo interior do país também.

A partir desses dois movimentos, o autor sinaliza que outras ações nesse sentido aconteceram e aprofundaram o processo de compra de escolas superiores por grupos educacionais, brasileiros ou estrangeiros. Assim, o grupo Anhanguera, o grupo Estágio Sá e o grupo Kroton, pertencentes ao grupo Pitágoras, compraram também algumas instituições e ampliaram progressivamente o seu domínio no país como alguns dos maiores grupos educacionais privados.

Assim, esse processo de expansão foi tão intenso a partir de 2007 que se pode afirmar que o setor educacional ocupou, no *ranking* das fusões e aquisições do mercado econômico nacional, um dos primeiros lugares, e até 2015 continuou figurando no *ranking* entre os dez primeiros.

> Atualmente, os principais grupos educacionais que operam no ensino superior privado-mercantil do Brasil podem ser classificados em três tipos: a) as empresas de capital aberto brasileiras (sociedades anônimas), com inserção no mercado de ações (BM&FBovespa): Kroton/Anhanguera (que se fundiram em um único grupo, em 2014), Estácio, Ânima e Ser Educacional; b) os grupos internacionais como a *Laureate Educacion* (conglomerado americano de universidades, com inserção em diversos países), a *Whitney Internacional System* e a *Devry* (empresas de capital aberto americanas, oriundas dos EUA), que passam a adquirir ações de grupos educacionais nacionais, inserindo-se na educação nacional; e c) os grupos educacionais Unip (Universidade Paulista), Uninove (Universidade Nove de Julho), Unicsul (Universidade Cruzeiro do Sul) e Tiradentes**,** que ainda não abriram o capital no mercado de ações. (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018, p. 8).

Diante destes números e informações sobre a expansão e o aprofundamento da inserção dos grupos educacionais operando no ensino superior privado no Brasil, os autores ressaltam que é importante dizer que esse processo não ocorreria se não tivesse sido estimulado pelo Estado, isto é, pela política estatal adotada no país, por meio de mecanismos como a

liberalização de serviços educacionais, da isenção fiscal por meio do programa de bolsa estudantil, o PROUNI, de empréstimos a juros baixos como o CREDUC e o FIES, da isenção de contribuição previdenciária das instituições filantrópicas, dentre outros, que estimularam e criaram as condições ideais para a expansão e o aprofundamento desta estratégia privada.

Aqui reside um outro elemento importante dessa oligopolização da educação superior no país, que é a forma como o fundo público, ou seja, os recursos advindos da esfera pública, vêm mantendo e aprofundando esse processo. Sobre isso, Behring e Boschetti (2011) afirmam que, especificamente pelo lado econômico, o que ocorre é uma mudança no padrão de alocação do fundo público, que se ajusta à lógica de extrair parcelas crescentes dos recursos arrecadados para remunerar as formas de capital fictício. Na ideologia dominante, o discurso que se apregoa sobre essa operação de espoliação de parcela da riqueza nacional está pautado na busca do superávit primário e pelo ajuste fiscal: "a economia política do acúmulo desses superávits é essencial para que o Estado remunere os capitais nacionais e internacionais investidos na lógica da acumulação parasitária, e seus impactos mais fortes são os que implicam reduções nos recursos alocados em políticas sociais" (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 166-168).

Esse processo de oligopolização que vem acontecendo na esfera da educação e que tem nas políticas do Estado mecanismos regulatórios propícios, lembra do conceito de financeirização em Chesnais (2007), que auxilia a entender o que se passa no setor quando afirma que a atividade financeira floresceu no país exatamente porque ficou cada vez mais livre das amarras e restrições regulatórias que a limitavam, e, assim, uma onda de inovações ocorreu nos serviços financeiros. Essa onda, além de interligar o mercado global de forma mais sofisticada, deu suporte para um mercado financeiro baseado na securitização, nos derivativos e em todo tipo de negociação futura. Foi dessa forma que o mercado dos grandes oligopólios avançou cada vez mais sobre todas as áreas sociais, inclusive a da educação.

Numa análise sobre o que esse processo representa, Oliveira (2009) defende que, diante desse vultoso avanço privatista sobre a educação, a única barreira possível para contê-lo estaria na constituição de um sistema público de educação forte, que avançasse cada vez mais, que atendesse a parcelas substanciais da população e que criasse alternativas de atendimento em massa. O grande desafio está em fortalecer esse sistema público de educação, tendo em vista a necessidade de enfrentamento da complexa questão do equacionamento das condições de oferta pública, que abrange desde aspectos relativos à eficiência da gestão no âmbito dos serviços públicos, à diferenciação dos modelos de organização do ensino superior e à utilização das novas tecnologias da informação até as condições de financiamento do ensino superior. Para tal, seria necessário implementar uma resoluta política de valorização do setor público.

Entretanto, transformar tal formulação em política prática pressupõe superar desafios complexos, que se iniciam com a construção de uma estratégia comum de valorização do público. O problema é que se está longe de conseguir estabelecer tal estratégia.

Sobre os desafios descritos, a ANDIFES apresentou no documento chamado *Reforma Universitária: proposta da ANDIFES para reestruturação da educação superior no Brasil*, no ano de 2004, uma proposta de projeto de lei com proposições, estratégias e metas atinentes, especificamente, às Instituições Federais de Educação Superior (IFES) e reforçou a partir desta proposta o que uma política de Estado para a educação superior, que envolva uma reforma universitária anunciada como prioritária pelo governo, no que tange às IFES, deveria incluir obrigatoriamente: "a implementação da autonomia, a definição das formas de financiamento e a implantação de uma política adequada de recursos humanos" (ANDIFES, 2004, p. 19). Esse projeto proposto pela ANDIFES no referido documento representava uma preocupação com a reforma da educação que o governo já aprofundava logo no início do mandato, tendo em vista que as ações de expansão privilegiavam o setor privado e a mercantilização da educação.

O documento afirma que, para responder a cada uma dessas proposições citadas, o básico seria a aprovação de uma Lei Orgânica das Universidades Públicas Federais. Ressalta, ainda, que a proposta formulada pela ANDIFES dá expressão a tais princípios e cria o repertório de condições adequado para a implementação das estratégias e para o alcance das metas apresentadas neste documento.

No documento da ANDIFES, no que concerne ao financiamento, aponta que durante a década de 1990 os recursos destinados às instituições federais de ensino superior tiveram uma drástica redução com graves consequências para o seu cotidiano. Conforme já foi sinalizado também em outro momento de análise desta pesquisa. O documento ainda evidencia que para inverter essa tendência histórica seriam necessárias uma definição das formas de financiamento e a reafirmação do compromisso inequívoco do Estado com a educação superior pública. Mas não apenas isso. Também seria preciso garantir um investimento planejado e contínuo na modernização e no crescimento da educação pública. Enfim, aponta que o papel das fundações de apoio deverá ser revisto, uma vez definido o cenário de funcionamento das IFES sob o regime de autonomia.

> A definição das fontes de financiamento possibilitará, inclusive, a adoção de estratégias capazes de contribuir para o fortalecimento do sistema como um todo. Além de atuar nos planos do ensino, da pesquisa e da extensão, as IFES constituem um vetor de desenvolvimento local e regional. Desse ponto de vista, o financiamento precisa considerar, sempre, tanto a expansão e o fortalecimento das maiores e mais antigas Universidades, quanto a criação de novas unidades e, ainda, o crescimento e a qualificação das instituições menos amadurecidas do sistema. Tais medidas deverão

> favorecer uma melhor distribuição da base científica nacional, a superação de desequilíbrios regionais e a elaboração de estratégias favorecedoras de arranjos produtivos locais. (ANDIFES, 2004, p. 20).

É no sentido dessas medidas, segundo a ANDIFES, que as propostas do anteprojeto da Lei Orgânica da Universidades Públicas Federais apontam e buscam através da garantia de um orçamento planejado e contínuo: manter o maior financiamento da educação superior pelo Estado. Assim, a proposta, no Capítulo IV, *Do Sistemas de Instituições Federais do Ensino superior*, na seção III, trata do financiamento e propõe no artigo 20 que "a União destinará, anualmente, parcela de sua arrecadação às instituições que constituem o Sistema de Instituições Federais de Ensino Superior", e no parágrafo § 1º que "os recursos destinados às instituições federais de ensino superior, na forma do caput, não poderão ser inferiores, em valores reais, ao montante dos recursos alocados sob a mesma égide, no exercício anterior" (ANDIFES, 2004, p. 31).

O parágrafo segundo, §2, estabelece que as instituições federais e o Conselho Superior devem ter o acesso irrestrito aos sistemas informativos relacionados ao financiamento garantido pelo Poder Executivo, como é o caso do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) e do Sistema de Previsão de Arrecadação (SIPRAR), além de outros órgãos que vierem a substituí-los.

Em relação à distribuição dos recursos destinados diretamente às Instituições Federais de Ensino Superior, o artigo 22 estabelece que elas obedecerão aos indicadores de natureza acadêmica definidos pelo Conselho Superior. Nesse sentido, observa-se que novamente a questão de indicadores aparece e está associada à avaliação da educação, ou seja, o repasse obedeceria ao critério de as instituições com melhor nota poderem receber repasses maiores.

O artigo 24 trata sobre o montante de recursos financeiros repassados às instituições e determina, no parágrafo 1º, que a cada instituição caberá administrar da melhor forma o montante a ela destinado, sendo que terá autonomia, nesse sentido, para definir, elaborar e executar seu orçamento, discriminando as despesas pessoais, outros custeios e capital, incluindo o montante e a destinação dos recursos oriundos de outras fontes que não a estabelecida no artigo 20. Ainda esse artigo, no parágrafo 2º, trata dos excedentes financeiros de cada exercício, estabelecendo que eles serão automaticamente incorporados ao exercício do ano seguinte.

Ao entender que essa lei orgânica, se aprovada pelo Congresso, não seria implementada de forma abrupta e imediatamente, a ANDIFES destaca no documento que se abre para o debate e diálogo com o governo, o Congresso Nacional e entidades ligadas à educação sobre a possibilidade de contribuir para o debate da reforma universitária. Reitera, finalmente, que esse

processo não implica no fato de que a educação brasileira será definitivamente reinventada, mas que ele pode contribuir para qualificá-la.

No entanto, o que se verificou no governo Lula foi uma proposta de reforma da educação que partiu do Ministério da Educação (MEC), que apresentou alguns elementos que coadunavam com propostas das entidades da categoria e da sociedade civil, mas que na íntegra não aderiam ao debate da Lei Orgânica das Universidades Públicas. No entanto, houve no projeto vários elementos que foram alvo de controversas e debates por parte das instituições em defesa da educação pública.

De acordo com Marques (2005), a proposta do governo muito pouco trouxe acerca das funções da universidade, como a pesquisa e a produção de conhecimento, e em seus cem artigos se dedicou mais a falar de responsabilidade social, com foco em prestação de serviços à comunidade e controle externo das atividades acadêmicas, na gestão democrática e na reserva de vagas para alunos da escola pública. A partir destes elementos foi que a proposta recebeu críticas severas. Uma das críticas se relaciona ao fato de o projeto, mesmo retirando o peso da aposentadoria da folha de pagamento e dando maior volume de recursos para as instituições, não apontar de onde saíra o dinheiro extra, além de não indicar claramente a forma como os recursos seriam repartidos entre as unidades. Isso gera, ao nosso ver, uma falta de estabilidade e dificuldades para que as IES possam planejar e investir seus recursos de forma mais apropriada, por não saberem exatamente a fonte de onde os recursos sairão e se serão garantidos nos anos seguintes.

O ponto de maior crítica ao anteprojeto foi feito pelo reitor da Universidade de São Paulo, que ponderou que, se a intenção era resolver os problemas da universidade, que são muito mais complexos do que a proposta do governo apresentava, o que deveria ter sido feito era estabelecer um amplo debate o qual girasse em torno de um projeto de Lei Orgânica das Universidades, apresentado pelo MEC, porque um projeto de reforma merecia uma reflexão mais profunda. Na concepção do reitor, embora o texto da proposta tivesse elementos que demonstrassem boa intenção, como a autonomia da gestão das universidades federais e o aumento do número de estudantes matriculados em instituições pública, o texto acabava por tratar de pontos já tratados em documentos e leis, como a LDB, e ignorava a realidade de universidades públicas estaduais e municipais.

Havia uma preocupação, segundo Marques (2005), por parte de reitores e organizações na área de defesa da educação, como os sindicatos, de que poderiam as universidades, no pior cenário, acabar por canalizar esforços e recursos para cumprir metas de ampliação de vagas e as novas tarefas de assistência a comunidade, e isso acabaria por sacrificar atividades

importantes como a pesquisa. No entanto, o MEC rebateu essa preocupação e afirmou que novos ajustes seriam feitos na proposta e haveria destinação de recursos específicos para projetos de pesquisa e expansão com ensino com qualidade. Inclusive, o governo, naquele contexto de início de mandato, afirmou que haveria amplos debates e várias mudanças seriam feitas nesse projeto inicial da reforma para que as demandas da sociedade fossem contempladas.

Contudo, é importante destacar que não houve esse processo de transição, uma vez que o governo Lula deu sequência em uma série de iniciativas que efetuaram mudanças na educação mesmo antes da aprovação do projeto. Essas mudanças foram gradualmente realizadas por meio de um arcabouço legal instituído com objetivo de reestruturar a educação superior. Então, o que se efetivou foi uma reforma realizada aos poucos e com a aprovação garantida por vários instrumentos normativos. Isso culminou, mesmo com o envio do projeto de lei do governo para a Câmara dos Deputados para a Reforma da Educação, na aprovação de várias normatizações para o redesenho da educação superior. O que se viu naquela conjuntura do início do século XXI foi, conforme já mencionada, uma reforma da educação superior pautada na expansão do ensino superior e no incentivo à diversificação não apenas de outros tipos de organizações e instituições de ensino superior, como também na diversificação das formas de financiamento, abrindo um espaço cada vez maior para a introdução do capital privado na educação pública e o aprofundamento severo da mercantilização e mercadorização da educação pública.

Os governos do Partido dos Trabalhadores, no que se refere ao financiamento da educação superior, especialmente em relação às disputas pelo fundo público, priorizaram medidas que operaram a reforma da educação por meio de decretos e leis. Estas, por sua vez, voltaram-se para beneficiar o processo de mercantilização da educação por meio de programas como o carro-chefe dessa iniciativa, o FIES. Esse programa, em nome do discurso da democratização do acesso ao ensino superior, aprofundou o processo de mercantilização da educação porque trouxe grandes grupos econômicos que mobilizaram uma quantidade significativa e diversificada de investidores com grande quantidade de capital para investir no setor educacional.

Nesse sentido, na disputa pelo fundo público nos governos do Partido dos Trabalhadores, o que se observou foi uma série de medidas que aprofundaram o processo de expansão da educação superior brasileira, com incremento de mecanismos que intensificaram a mercantilização da educação, inserindo novos atores privados que vêm se beneficiando muito mais dos recursos públicos do que as IPES.

3 A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NA UNIVERSIDADE PÚBLICA NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

Esse capítulo trata da Política de Extensão Universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores, tendo como objetivo central compreender os projetos em disputa que se forjaram durante a constituição desta política, considerando especialmente a reforma da educação superior empreendida por esse governo.

Para tanto, o capítulo desenvolve uma análise dos documentos aprovados no âmbito do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (FORPROEX) para a extensão universitária no Brasil, bem como dos documentos do Governo Federal, aprovados durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003-2006/2007-2010/2011-1014/2015-2016)[65], e que tratam da extensão universitária nas universidades públicas brasileiras.

A análise dos documentos pautou-se em compreender como se deu o processo de desenvolvimento da extensão universitária nas universidades públicas, no período do governo em questão, demonstrando os desafios e projetos em disputa. Tal análise foi organizada a fim de compreender cinco categorias temáticas definidas a priori, a saber: o conceito de extensão universitária, a autonomia universitária, a avaliação, financiamento e a curricularização da extensão universitária.

Num primeiro momento, procurou-se conhecer a política de extensão desenvolvida pelos governos do Partido dos Trabalhadores, trazendo os atores e os projetos em disputa, e a partir dos documentos apontou-se a forma como essa política foi se estruturando e como sua organização foi se efetivando por meio especialmente do Programa de Extensão Universitária (PROEXT), considerado o carro chefe na área da política de extensão nestes governos.

Num segundo momento, foi feita uma análise dos documentos, que constam no Quadro 1, apresentada na introdução desta pesquisa, com vistas a compreender as principais ações desenvolvidas e como elas impactaram nos eixos de análise: a autonomia universitária; o financiamento; a correlação entre ensino, pesquisa e extensão; a avaliação; e a curricularização da extensão. Dentro desse momento, dedicou-se atenção à análise da avaliação da extensão universitária e à curricularização da extensão, a partir de dois subitens, com vistas a contribuir para compreender os desafios e os projetos em disputa na política de extensão universitária.

[65] É importante destacar que no período analisado, os anos de 2003 a 2010, corresponderam ao período cujo presidente era Luiz Inácio Lula da Silva, e de 2011 a 2016, corresponde ao período cuja presidenta era a Senhora Dilma Rousseff.

3.1 Os programas e projetos no contexto de aprofundamento das políticas neoliberais

Pensar a extensão universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003-2016) implica compreender as políticas implementadas por esses governos e como a extensão universitária se inseriu no contexto da universidade brasileira nesse período, compreendendo que a extensão existe dentro de uma proposta de educação específica deste governo.

Os governos do Partido dos Trabalhadores, conforme apontam autores como Iasi (2019), Sguissardi (2009) e Lima (2005), desde o início, em 2003, implementaram uma série de medidas econômicas, políticas e sociais que deram continuidade, e aprofundaram, as políticas neoliberais adotadas por Fernando Henrique Cardoso (FHC). Destacam-se como fundamento destas políticas as medidas econômicas que privilegiaram o capital na busca por maiores lucros e para a retomada do crescimento econômico, bem como uma diminuição da intervenção do Estado em relação às políticas sociais. No entanto, Sguissardi (2009) destaca que, embora houvesse concordância sobre o fato de que os governos do Partido dos Trabalhadores deram sequência às políticas de cunho neoliberal entre os que compunham a esquerda petista, não havia muito consenso, neste momento, sobre a forma como isso ocorreu. Enquanto uma parte apontava que o governo Lula havia sido capturado pelos setores conservadores da sociedade brasileira, mas que ressaltava que se tratava de um governo em disputa e que somente a pressão dos movimentos sociais poderia fazer com que ele desse uma guinada à esquerda, havia outra parte da esquerda petista, entre eles os ex-petistas que haviam já deixado o partido em 2003, que avaliavam que o governo Lula era um governo neoliberal e que, portanto, representava a continuidade de FHC.

Partindo destas considerações de Sguissardi (2009), é possível afirmar também que havia uma expectativa de que a política de educação superior, já no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), pudesse assumir novos rumos, diferentes do governo anterior, como também a expectativa de uma política econômica diferente. Essas expectativas estavam relacionadas à trajetória do Partido dos Trabalhadores e do próprio presidente Lula, que conforme já foi apontado no primeiro capítulo, no período em que o Partido dos Trabalhadores fazia oposição aos governos anteriores, a posição do partido era de crítica às medidas implementadas contra a educação, como a não manutenção do orçamento de 10% do PIB para a educação no governo FHC, no Plano Nacional de Educação (2001-2010), e outras medidas de precarização e mercantilização da educação a partir das orientações neoliberais. Isso gerou expectativas em relação à forma como os governos do Partido dos Trabalhadores se posicionaria em relação às políticas públicas, especialmente a educação.

Porém, logo no início do governo, essa expectativa foi frustrada, tendo em vista a execução de medidas administrativas, financeiras e legais que apontaram para a manutenção das medidas do mandato de seu antecessor, com poucas mudanças, dadas algumas variações em relação ao governo anterior, apenas em relação ao Sistema Nacional de Avaliação, a recuperação do montante de custeio em relação a 1995 e à expansão das IES. Assim, foi possível apontar a continuidade e o aprofundamento de medidas em relação ao governo anterior, por não ter havido ações que demonstrassem um antineoliberalismo, em nenhuma área da administração pública, pelo contrário, as medidas econômicas e as alianças com partidos de centro e de centro-direita apontaram para a continuidade e o aprofundamento.

Sobre tal questão, Lima (2005, p. 239) aponta que já no final dos anos 1990 o Partido dos Trabalhadores articulou essa guinada à direita, quando suas pautas de luta pelo socialismo pela conciliação de classes, nos termos de Fernandes (1991) e a construção de um "novo contrato social" de "pacto entre as classes sociais" foram substituídas. A "Carta ao Povo Brasileiro", de 2002, foi um exemplo desta guinada feita pela Coligação Lula Presidente, porque nela o Partido dos Trabalhadores mostrou a redefinição de suas alianças articulando-se definitivamente aos segmentos ligados ao capital internacional. Nesse sentido, apontava também a continuidade de medidas como o pagamento da dívida pública, a reforma da previdência, a reforma da educação superior, além de concessões doutrinárias e ideológicas em vários campos da administração pública, numa clara postura de não cumprimento do programa elaborado junto aos movimentos sociais que o apoiavam. Nos dizeres de Iasi (2019, p. 423), o governo Lula, embora tenha combatido a miséria absoluta, manteve medidas que beneficiaram o saneamento do Estado, e nesse sentido, uma maior concentração de capital. O autor aponta que no governo Lula, comparado com a década de 1990, o grau da exploração e da proporção em que a riqueza socialmente produzida se concentrou nas mãos dos segmentos e frações da burguesia monopolista e seus aliados aumentou consideravelmente", passando de uma realidade, em 1990, em que os 10% mais ricos concentravam 53% da riqueza do país, para uma situação, em 2012, em que essa mesma população passou a uma concentração de 74,2%.

No âmbito da educação superior, as primeiras portarias do governo não acenavam para propostas construídas com os movimentos sociais por uma democratização da educação pública, mas visavam, de acordo com Sguissardi (2009), a uma reforma da educação, que se fez por meio de um conjunto de leis criadas pelo governo, como a elaboração das seguintes legislações: a Lei da Reforma da Educação, a Lei nº 10.861, que criou o SINAES; o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, que tinha o propósito de superar as limitações do Sistema de Avaliação anterior, o Provão; e a Lei de Inovação Tecnológica, Lei nº 10.973, de

10 de dezembro de 2004, que visava facilitar a relação entre universidade e setor privado por meio do uso de materiais humanos, físicos e materiais universitários para as empresas.

Essa reforma, alinhada com as orientações dos organismos internacionais, como o BM e o FMI, apresentava, segundo Gregório (2011), nas leis e decretos criados os reflexos dessas orientações. Esse era o caso do SINAES, por exemplo, instituído pela Lei n° 10.861, de 14 de abril de 2004, que apresenta no artigo primeiro da lei, na perspectiva do governo, através do MEC, uma necessidade de melhoria da qualidade da educação superior e de orientação da expansão da oferta, a preservação da eficácia institucional, a efetividade acadêmica e social e o aprofundamento das responsabilidades sociais. Porém, o que se denota, nas críticas do autor, é um alinhamento dos dispositivos previstos nesse instrumento legal com as orientações do BM (1994; 2003). Esse alinhamento está refletido nas políticas de avaliação do MEC, tendo em vista que estão baseadas em meritocracia e produtivismo acadêmico, e ainda o atrelamento dos recursos financeiros aos resultados obtidos nos confusos critérios de avaliação.

Na análise desenvolvida nesta pesquisa, foi possível identificar a questão da meritocracia e do produtivismo acadêmico, quando no artigo 3º da Lei nº 10.861 de 2004, que instituiu o SINAES, o governo atrelou a avaliação das instituições de educação superior, em termos de identificar seu perfil e significado da atuação, por meio de atividades, cursos, programas e projetos e setores, às dimensões institucionais, tais como o parágrafo II: “a política para o ensino, a pesquisa a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades” (BRASIL, 2004c).

Ao tratar dessa questão, Rothen, Santana e Borges (2018) asseveram que atualmente há um discurso global sobre a avaliação e segundo o qual os organismos internacionais são os maiores difusores da concepção de avaliação externa. Defendem a ideia de que a qualidade da educação deve ser medida pela nota/pontos, o que definiria essa qualidade a partir dos resultados verificados no rendimento escolar. Essa visão, muito alardeada pela mídia, acaba por estimular, principalmente, a competição. Além disso, os autores asseveram que o modelo neoliberal de política, além de mudanças estruturais, faz-se presente na ideologia que promove o individualismo e a competitividade.

Sobre tal questão, Lamosa (2017), ao tratar sobre a *Declaração Mundial sobre a Educação para Todos*, aponta que ela traz em seu conteúdo o discurso sobre o foco no social, mas quando se propõe à execução, os instrumentos se mostram repletos de práticas de controle, ações com enfoque gerencial alinhado à visão economicista, de responsabilização dos professores e da sociedade civil, e nenhuma responsabilização do Estado.

Na Lei do SINAES, nº 10.861 de 2004, observa-se nos parágrafos 2º e 3º do artigo 3º a inclusão de elementos da avaliação externa e de instrumentos de controle quando da avalição das instituições de educação superior:

> Parágrafo 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação externa in loco. Parágrafo 3º A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas. (BRASIL, 2004c, p. 2).

Esses mecanismos, segundo Gregório (2011), em sua maioria, inseriram elementos que privilegiaram o capital e a privatização da educação, especialmente da educação pública superior. Foi nesse sentido, por exemplo, que se aprovou a Lei de Inovação tecnológica, Lei nº 10.973 de 2004, que, segundo Lima (2005, p. 385), relacionava-se ao processo no qual o papel das universidades foi ressaltado como geração de tecnologias para o setor privado. O governo Lula recuperou o PL encaminhado ainda no governo de FHC e realizou um trabalho para aprovação dessa lei no sentido de dar uma reconfiguração das relações entre as universidades e centros de pesquisas com o setor privado. Nos termos de Sguissardi (2009), tratava-se da subordinação das universidades ao setor privado.

De acordo com fala do ministro da Ciência e Tecnologia, Sergio Rezende, sobre a Lei de Inovação Tecnológica em reportagem do portal Agência Brasil:

> A Lei de Inovação Tecnológica, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, tem como principal objetivo estimular a interação entre as instituições de conhecimento (universidades e centros de pesquisa) e as produtoras de bens e serviços (empresas e indústrias). “Queremos incentivar, com esta lei, a interação entre o setor privado e o setor gerador de conhecimento para estimular no país o desenvolvimento de produtos inovadores”, destacou o ministro, em entrevista coletiva à imprensa. Como o Brasil tem um sistema de ciência e tecnologia muito novo, Sérgio Rezende lembrou que grande parte do desenvolvimento industrial brasileiro foi feito à margem das atividades de inovação científica. E, por isso, segundo ele, era necessário estimular a interação entre os dois setores. (BRASIL, 2005, *online*).

Outros dois elementos presentes na lei, conforme asseverou o ministro, eram o aporte de recursos públicos para empresas, especialmente de pequeno porte, que estivessem interessadas em desenvolver atividades de pesquisa e de inovação tecnológica, e a concessão de bolsas para servidor, militar ou empregado público das Instituições de Ciência e Tecnologia, envolvidos nas atividades de pesquisa científica com instituições públicas e privadas. Sobre isso, no artigo 1º da ei especifica que: “art. 1º Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do país, e no parágrafo primeiro, nos incisos V e VI, coloca como um dos

princípios a serem observados para essas medidas de incentivo: V - promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas; VI - estímulo à atividade de inovação nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) e nas empresas, inclusive para a atração, a constituição e a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação e de parques e polos tecnológicos no País" (BRASIL, 2004b).

De maneira geral, ainda conforme as análises de Sguissardi (2009), o que é possível observar é que tal medida fere o princípio da autonomia universitária bem como o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, previstos no artigo 207 da Constituição Federal (CF) de 1988, para as universidades públicas. No entanto, não foi apenas a criação da Lei de Inovação Tecnológica que feriu o princípio da autonomia universitária, mas outras legislações criadas e aprovadas no período também serviram de ataque à autonomia, como o caso do Projeto de Lei Complementar (PLC), recuperado durante o governo Lula e que tinha o objetivo de instituir a Lei Orgânica da Autonomia Universitária. Foi considerado, por Lima (2005), como sendo uma ação que fere as avalições realizadas pelo movimento docente, que defendia que a autonomia plena estava prevista no artigo 201 da Constituição Federal de 1988, e qualquer tentativa de aprovar uma legislação infraconstitucional seria considerada um ataque a própria autonomia, podendo pôr fim nela.

> O PLC prevê, entre outras medidas, que cada universidade poderá estabelecer seu próprio quadro de pessoal, criar, transformar e extinguir cargos e funções, no limite de sua capacidade orçamentária; propõe a instituição de um "orçamento global" para as universidades públicas, que seria administrado pela universidade a partir de seus projetos, do remanejamento de rubricas e da captação de recursos privados, através das parcerias e contratos de cooperação financeira com este setor, recuperando, desta forma, o projeto de constituição das "organizações sociais" elaborado por Bresser Pereira no governo Cardoso. (LIMA, 2005, p. 399).

Lima (2005) afirma, a partir destas considerações, que no conjunto das legislações aprovadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores estava incluso, como orientação principal, o aprofundamento do processo de privatização das instituições de ensino superior públicas, que também impactaram diretamente na autonomia universitária, como foi o caso da Lei nº 11.079/04. Conforme Sguissardi (2009) tal lei se relaciona à criação de normas para licitação e contratação no âmbito da administração pública, de parceria público/privado (PPP). Ou seja, ela permite que o Estado faça parcerias com a iniciativa privada em vários setores, como administração, comércio, produção de bens e serviços, além de produção tecnológica, meio ambiente e, ainda, serviços como saúde e educação.

O que se observa é que a promulgação dessa lei foi um passo importante, dentro da proposta do governo, em relação ao alinhamento das atividades das universidades com a dos

institutos de pesquisa e da indústria, mas que, nos dizeres de Lima (2005), significou o processo de privatização por dentro das universidades públicas brasileiras.

Para aplicação dessas PPPs, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado pela Lei nº 11.096/05, foi considerado um carro-chefe do conjunto de medidas implementadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores. O objetivo principal deste programa envolvia a garantia do acesso à educação superior. Por dentro da lei que criou o programa, o governo poderia atuar, conforme explica Lima (2005), no caso das universidades privadas com fins lucrativos pela isenção de quatro tributos, sendo o Imposto e Renda para Pessoas Jurídicas, a Contribuição Social sobre Lucro Líquido, a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e a Contribuição para o Programa de Integração Social. Esse processo, segundo Sguissardi (2009), se faria por meio da troca de 10% das vagas ou 8,5% da receita bruta por bolsas para alunos egressos das escolas públicas.

O que Gregório (2011) afirma sobre o PROUNI é que ele é uma medida que o governo usa para executar a estratégia de beneficiar os empresários da educação superior, eximir-se das suas obrigações constitucionais e transferi-las para o capital financeiro, através do financiamento com recursos públicos por meio de renúncias fiscais. Ou seja, o programa é um mecanismo de parceria público-privada, no qual o Estado contrata entes privados para executar o que deveria ser um serviço público. Além disso, afirma que no programa aparece a estratégia de "alívio a pobreza", que está relacionada às diretrizes do BM, tendo em vista que o programa se destina a estudantes de baixa renda que tenham cursado o ensino médio em escola pública, ou tenham sido bolsistas integrais em escola privada, ou ainda com deficiência, cuja de seleção é feita por meio do Enem.

É importante salientar que esse conjunto de medidas enfrentou resistência por parte de movimentos sociais que já haviam se empenhado na construção de uma educação pública, gratuita e de qualidade, como é o caso do ANDES-SN e a FASUBRA. O ANDES-SN. Logo na introdução das análise do Caderno Andes de 2007, intitulado *As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior*, afirma-se que as análises realizadas pelo Grupo de Trabalho Política Educacional (GTPE) do ANDES-SN apontavam que o PDE do governo Lula "dá continuidade, de forma extremamente autoritária, à reforma universitária já em andamento, que foi iniciada com várias ações claramente favoráveis à iniciativa privada, tanto na educação quanto na área da tecnologia, como o PROUNI e a Lei de Inovação Tecnológica" (ANDES, 2007, p. 9).

De forma geral, nesse caderno, o ANDES (2007), ao realizar a crítica da reforma proposta para educação pelos governos do Partido dos Trabalhadores, apontou que a ela

procurava adequar o sistema educacional brasileiro às exigências impostas pela divisão internacional do trabalho, no então atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, determinado pela lógica neoliberal para os países periféricos como o Brasil. Pela lógica proposta para as universidades de pesquisa, que exige alto investimento e corpo docente qualificado, só deveriam ser mantidas em pequeno número (centros de excelência), especificamente para atender, entre outros motivos, aos interesses do mercado por meio da Lei de Inovação Tecnológica.

> Está cada vez mais evidente que o governo quer caminhar na direção de, sem lhes tirar o pomposo título, transformar, na prática, muitas das atuais universidades federais também em instituições voltadas apenas ao ensino. Apela, para tanto, à inegável necessidade de democratizar o acesso e promover a inclusão das camadas desfavorecidas da população, mas promove um ensino "pobre para os pobres", cuja ênfase recai na formação do cidadão trabalhador para a sociedade do desemprego, instituída pelo capital. (ANDES, 2007, p. 17).

No entendimento do ANDES, o que ocorre é que cumpre à universidade, nesse processo, ser formadora de indivíduos polivalentes, flexíveis e adaptáveis, adequados à lógica de uma sociedade caracterizada pela aceitação do discurso da responsabilização do indivíduo, que deve ser responsável pela sua própria sobrevivência, tornando-o um empreendedor e retirando do Estado cada vez mais sua responsabilidade, como também da sociedade e das empresas. Destaca que essa responsabilização do indivíduo pela lógica do indivíduo trabalhador empreendedor está assentada nos princípios liberais econômicos e do vínculo da educação com o mercado de trabalho, numa perspectiva utilitarista e imediata. Resta à educação ser um instrumento de aquisição de conhecimento, de competências que levem os indivíduos a competir pelos poucos postos de trabalho existentes, qualificando sua mão de obra para o mercado ou para o empreendedorismo.

Segundo o ANDES (2007), opera-se diretamente um ataque às universidades de pesquisa e seu papel tão importante, especialmente em países periféricos, como espaço de produção de ciência e tecnologia, de conhecimento, assim como espaço de instância crítica, de formação de um sujeito político, capaz de entender as relações do mundo atual, propositor de políticas públicas a agente político, propositor e dirigente do processo.

Nesse conjunto de ataques, os governos do Partido dos Trabalhadores tiveram êxito, em grande medida, porque, segundo o ANDES, impetrou as medidas de orientação dos organismos internacionais de forma gradual e com grande apoio propagandístico. Além disso, utilizou-se de várias iniciativas de cooptação aos movimentos sociais, como, por exemplo, a tentativa de cooptar setores do movimento estudantil e docente, no longo processo de aprovação do PL nº 7200/06, da reforma da educação, que acabou sendo parcialmente fracassada, muito em parte

devido a contingenciamentos da área financeira, ao longo das várias versões desse projeto de lei. Foi assim que o governo do Partido dos Trabalhadores passou a desenvolver o processo de implantação da reforma por meio de leis, decretos e medidas provisórias, nos quais foram se efetivando algumas metas previstas no próprio Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

De forma bem clara, o ANDES sinaliza que o conjunto de medidas do PDE visam implantar uma educação de baixa qualidade desde a educação básica, e por consequência um pós-médio apenas compensatório, reforçando e ampliando mercado para as instituições privadas que oferecem cursos rápidos e baratos. E as universidades se renderem à cooptação e à coerção para implantação das medidas da reestruturação e expansão, as quais terão seu modelo de qualidade igualados ao que as instituições privadas produzem. Assim, o modelo pautado no princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, considerado no discurso do governo como caro, torna-se cada vez mais desnecessário.

Foi nessa linha e na urgência de consolidar esse novo modelo de educação criticado pelo ANDES, que os governos do Partido dos Trabalhadores, já no segundo mandato de Lula, instituíram outra medida, que foi o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), por meio do Decreto n° 6.096, de 24 de abril de 2007. O objetivo do programa era "criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação", utilizando-se do "melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos atualmente existentes" nessas instituições (ANDES, 2007, p. 21).

O REUNI foi viabilizado dentro da proposta de reforma da educação superior, por meio de pactos entre as IFES e o MEC.

> Durante a concepção e implantação do Reuni, houve uma aproximação da Andifes com o MEC e, já em 2007, ano de início do programa, todas as 53 IFES já tinham aderido ao Reuni. Inclusive o apoio da Andifes ao MEC ficou explícito com o respaldo dos reitores de universidades federais brasileiras, que se manifestaram favoráveis pela reestruturação da educação superior no Brasil quando assinaram o Manifesto da Universidade Nova, em dezembro de 2006, em Salvador na Bahia. (CAMPOS; CARVALHO, s./d., p. 5).

Observa-se aí que há uma adesão das universidades ao REUNI, porém os autores, embora apontem o apoio que o REUNI teve por parte também dos reitores, salientam que o MEC, ao produzir um relatório no ano de 2009, apontou que havia dificuldades em alcançar as metas propostas pelo programa, especialmente aquelas relacionadas à contratação de docentes, remanejamento de oferta de vagas, atrasos na disponibilização dos espaços físicos e readequação dos projetos institucionais. É importante considerar, nesse sentido, até que ponto as dificuldades não estariam relacionadas com a forma apressada de aumentar as vagas nas

universidades públicas, uma vez que essa prática desconsidera a necessidade de planejamento adequado e a ampla discussão com os envolvidos no processo educativo: alunos, docentes, técnicos, gestores, entidades representativas e sociedade civil.

Sobre essas condições em que se encontram as universidades públicas brasileiras, o ANDES (2007) afirma que:

> O objetivo traçado nesse decreto é, definitivamente, incompatível com a qualidade da educação superior, pois as precárias condições em que hoje se encontram praticamente todas as universidades públicas brasileiras, tanto em termos de sua infraestrutura quanto de insuficiências em seus quadros docente e de técnico-administrativo, não permitem a ampliação do acesso à educação superior com garantia de permanência – ainda que esta seja uma luta histórica do Movimento Docente. (ANDES, 2007, p. 21).

Além dessas questões, o ANDES/SN acrescenta, em conformidade com Campos e Carvalho (s./d.), que o retrato atual das universidades é de salas superlotadas em muitas IFES e IEES, com falta de reposição de vagas docentes, o que causa uma sobrecarga enorme nos docentes, e ainda a falta de estrutura física e técnica para realização de um trabalho de qualidade.

É importante ressaltar que, no conjunto das medidas implementadas na reforma da educação superior, os impactos foram sendo sentidos em várias áreas, não apenas em relação ao PROUNI e REUNI, conforme apontou-se aqui, mas também no âmbito da extensão universitária. Segundo Koglin e Koglin (2019), o governo, apesar de ter desenvolvido uma relação importante com a universidade pública e com as políticas voltadas para a extensão universitária, acabou também por contribuir para que esses avanços não fossem maiores do que o esperado.

Neste trabalho, entende-se que uma das medidas dentro da reforma da educação nos governos do Partido dos Trabalhadores, que também teve impacto mais direto sobre a extensão universitária, foi o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004, revogado pelo Decreto nº 7.423 de 2010, que, segundo Gregório (2011, p. 39), regulamenta as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado, dito como de apoio "que são fundamentais ao projeto burguês hegemônico à medida que regulamentam de forma categórica o fim da fronteira entre as atividades de responsabilidade do governo e as das iniciativas privadas no âmbito das IFES". O autor relata o período deste mecanismo de privatização dentro das Instituições Federais de Ensino Superior porque coloca em xeque o caráter público dessas instituições, desviando sua atividade fim, que é o tripé ensino, pesquisa e extensão, para atender às exigências do mercado, deixando de lado a produção do saber e o desenvolvimento científico.

O decreto estabelece no artigo primeiro e segundo, respectivamente:

> Art. 1º A caracterização das fundações a que se refere o art. 1º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, como fundação de apoio a Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, é condicionada ao prévio registro e credenciamento, por ato conjunto dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, nos termos do inciso III do art. 2º da referida Lei e da regulamentação estabelecida por este Decreto. Parágrafo único. A fundação registrada e credenciada como fundação de apoio visa dar suporte a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições apoiadas e, primordialmente, ao desenvolvimento da inovação e da pesquisa científica e tecnológica, criando condições mais propícias a que as instituições apoiadas estabeleçam relações com o ambiente externo. Art. 2º Para os fins deste Decreto, entende-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para o cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no Plano de Desenvolvimento Institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos. (BRASIL, 2010c, p. 1).

O que se percebe é que, por meio deste decreto, aprofunda-se a lógica privatista nas IFES, uma vez que se inserem mecanismos da iniciativa privada, conforme consta no artigo 2º do decreto, como modo de melhorar e cumprir de forma eficiente e eficaz a missão da IFES. De acordo com o que foi sinalizado com Freitas *et al*. (2013), a educação passou a ser parte da engrenagem do movimento realizado em países hegemônicos que avançam sobre os países dependentes, colocando-os sob a necessidade de abrir seus mercados e realizarem reformas para conseguirem financiamentos junto aos organismos internacionais e se ajustarem ao processo de desenvolvimento do capital global. O que aconteceu, então, é que esse decreto, visou estimular e abrir o espaço para a iniciativa privada no âmbito das IFES, com o objetivo de fortalecer o ensino e, assim, de qualificar a mão de obra para o capital, dando ênfase ao ensino e deixando cada vez mais a pesquisa e a extensão em condições extremamente precárias.

Outro elemento sobre o qual esse decreto avança é o financiamento das IFES, visto que abre caminho para o financiamento privado e exime o Estado, cada vez mais, da responsabilidade de financiar a educação, conforme consta na Constituição Federal de 1988, como já foi apontado anteriormente, quando discutido o financiamento da educação pública.

> A criação deste "frankstein jurídico" atingia os objetivos do governo, indo ao encontro dos interesses e recomendações dos organismos internacionais, desobrigando o Estado de seu papel fundamental de financiar a educação. Esse era o passo principal para que o governo Lula da Silva implantasse a sua lógica de autonomia universitária, conforme o Banco Mundial já propalava desde os anos de 1990. Assim, as IFES poderiam obter recursos próprios mediante captação junto ao setor privado, desonerando os cofres públicos. (GREGÓRIO, 2011, p. 39).

A forma de captação de recursos, segundo o autor, dá-se por meio da prestação de serviços de consultoria por parte das IFES para as instituições privadas de ensino superior. Utiliza-se, para isso, de recursos físicos e humanos já disponíveis no setor público, bem como

direciona as pesquisas e os projetos das universidades públicas a serviço do interesse do capital privado.

Entende-se aqui, a partir desses apontamentos, que a extensão universitária é compreendida como uma área que pode ser utilizada pelo capital privado dentro da universidade pública para direcionar seu trabalho junto à comunidade, fortalecendo a relação universidade e comunidade numa perspectiva mercadológica e de interesses do governo e da burguesia brasileira. Sabe-se que a atividade de prestação de serviços vem sendo, desde o começo da história da extensão no início do século XX, uma atividade realizada no âmbito da extensão, tanto como práticas assistencialistas quanto como práticas que, nos anos 1960, alinhavam-se ao governo no sentido de promover a integração nacional e, assim, contribuir para o desenvolvimento e segurança do país. Isso era executado através de projetos como o Rondon, conforme aponta Sousa (2000), no debate sobre a extensão universitária realizado no capítulo I desta pesquisa. Aqui, essas práticas ganhariam um elemento novo, voltado para a captação de recursos, sendo que a extensão poderia ser uma dessas formas.

Além disso, a prestação de serviços continua sendo, ainda hoje, uma prática no conjunto das ações de extensão universitária, conforme observado na Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018, que afirma:

> Art. 7º São consideradas atividades de extensão as intervenções que envolvam diretamente as comunidades externas às instituições de ensino superior e que estejam vinculadas à formação do estudante, nos termos desta Resolução, e conforme normas institucionais próprias. Art. 8º As atividades extensionistas, segundo sua caracterização nos projetos políticos pedagógicos dos cursos, se inserem nas seguintes modalidades: I - programas; II - projetos; III - cursos e oficinas; IV - eventos; V - prestação de serviços. Parágrafo único. As modalidades, previstas no artigo acima, incluem, além dos programas institucionais, eventualmente também as de natureza governamental, que atendam às políticas municipais, estaduais, distrital e nacional. (BRASIL, 2018).

Dentro do FORPROEX, o debate sobre a venda da prestação de serviços esteve presente nos encontros realizados nos primários anos da década de 1990, bem como ao longo da sua trajetória na universidade brasileira até os dias atuais. Embora Sousa (2000) tenha apontado que o FORPROEX admitiu nos anos 1990 que a prestação de serviços poderia ser uma atividade de extensão, já alertava naquele contexto para o perigo de que essa atividade se tornasse uma venda de serviços por parte da universidade para atender aos interesses do capital.

Nesse quadro, De Medeiros (2017) afirma que a extensão universitária, mesmo diante deste quadro de reforma da educação superior que rebate diretamente em si mesma, tomou uma nova proporção nos anos 2000. Sabe-se que, a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores, ocorreu uma interlocução maior entre o FROPROEX e o governo, por meio do

MEC, a qual promoveu um avanço da extensão, tanto em relação ao aumento de financiamento para realização de programas e projetos, quanto em termos de significado, conforme previsto na Política Nacional de Extensão Universitária (PNEU), aprovada em 2012, que aponta que a extensão:

> [...] Tornou-se o instrumento por excelência de interrelação da Universidade com a sociedade, de oxigenação da própria Universidade, de democratização do conhecimento acadêmico, assim como de (re)produção desse conhecimento por meio da troca de saberes com as comunidades. Uma via de mão-dupla ou, como se definiu nos anos seguintes, uma forma de "interação dialógica" que traz múltiplas possibilidades de transformação da sociedade e da própria Universidade Pública. (FORPROEX, 2012, p. 10).

A análise da PNEU permite identificar que ela foi estabelecida como o principal meio de estabelecer e aprofundar a relação das universidades com a sociedade, como forma de fortalecer a formação dos discentes, bem como contribuir para que a universidade ultrapasse seus muros e se articule com as demandas da comunidade, no sentido de produzir um conhecimento coletivo. De Medeiros (2017) afirma que nela também estão definidas as orientações sobre a forma como deveriam ser realizados os trabalhos envolvendo as questões extensionistas no Brasil, e ainda operacionaliza as atividades relacionadas às melhorias das condições de vida da população, a preservação do meio ambiente, inovação tecnológica e outras.

Nesse sentido, o entendimento a partir do FORPROEX (2012) é o de que a extensão universitária representa a dimensão social da universidade, a forma como essa universidade encontra para tentar responder aos anseios e desejos das classes socialmente excluídas. Koglin e Koglin (2019) afirmam que a extensão nasceu dentro de uma conjuntura política em que a educação foi compreendida como política social e, por isso, ela se colocou como o compromisso social da universidade.

De Medeiros (2017) ressalta que existem vários projetos de extensão pelo Brasil, cujos avanços são inegáveis, e que têm cunho tanto educacional quanto assistencial, dentre outros aspectos. Exemplos são os projetos voltados para a terceira idade, as Universidades Abertas para a Terceira idade, que acolhem e executam trabalhos com idosos de várias idades e classes sociais, no sentido de desenvolver uma participação social ativa, a compreensão de direitos, entre outras práticas. Mas, ao mesmo tempo, a autora ressalta que o Brasil é um país de imensa diversidade, com um contexto de disparidade social, e no qual a universidade tem um papel de auxiliar a diminuir essas diferenças. É nesse sentido que se encontra a importância da extensão, enquanto espaço de formação de pessoas, mas também como espaço de interação entre o conhecimento acadêmico, a educação e a sabedoria popular.

Nessa linha, percebe-se, ao analisar a PNEU de 2012 e o PNEX de 2001, que se buscou uma extensão que estivesse além da compreensão tradicional de disseminação de conhecimentos, da prestação serviços ou da difusão da cultura. Trata-se de uma extensão comprometida com a população e suas demandas, a qual se define como articuladora do ensino e da pesquisa, vinculada ao exercício de transformação da sociedade.

Sobre tal questão, observa-se, segundo a PNEU de 2012, que ela destacou, como uma das diretrizes para a extensão universitária, o impacto e a transformação social, e a classificou como aquela que imprime à extensão um caráter essencialmente político. Assim explica que essa diretriz reafirma a extensão como mecanismo por meio do qual se estabelece a interrelação entre a universidade e os setores da sociedade, com o objetivo de executar uma ação transformadora, fundada na expectativa de que "a extensão contribua com o processo de (re)construção da nação, uma comunidade de destino, ou de (re)construção da polis, a comunidade política" (FROPROEX, 2012, p. 20).

Grande importância para esse avanço teve o FORPROEX, que contribuiu decisivamente para o debate sobre o papel da extensão, e que tem convergido para a definição de uma função social relacionada à responsabilidade e à contribuição com a transformação social.

O FORPROEX, conforme o disposto no PNEX de 2001, acredita que a extensão deve ser capaz de articular o ensino e a pesquisa numa relação transformadora entre universidade e sociedade. Nesse sentido, essa relação representa uma interação em que os docentes e discentes têm a oportunidade de levar de volta para a universidade o saber aprendido e realizar uma reflexão teórica e prática. Aconteceria aí a troca de saberes acadêmicos e populares, confrontando a teoria com a realidade e permitindo a participação da comunidade na atuação da universidade e a democratização do conhecimento.

Dentro dessa conjuntura, o FORPROEX, tendo sido criado como uma entidade voltada para a articulação de políticas de extensão e sendo composto por pró-reitores das universidades públicas ou órgãos equivalentes, e ainda possuindo uma diretoria e cinco coordenações geográficas correspondentes a cada região geográfica do país, tornou-se, conforme afirma Rodrigues (2014), um espaço em permanente construção e reconhecido como um interlocutor no debate sobre extensão, tanto no meio acadêmico quanto na esfera da administração federal ou por parte de entidades públicas e privadas.

Sobre a importância e a dimensão do FORPROEX, Koglin e Koglin (2019) apontam que entre seus objetivos estão a institucionalização da extensão como uma diretriz acadêmica, a reivindicação de formas de financiamento e, ainda, por intermédio da extensão universitária, a luta pela democratização do conhecimento produzido e o cumprimento de função social das

Instituições de Ensino Superior (IES). E foi nesse sentido que o grupo passou a ser uma importante ferramenta de interlocução com o Ministério da Educação nos governos do Partido dos Trabalhadores. Essa articulação levou a um dos avanços mais importantes desse governo, logo após 2003, em relação à extensão universitária, que foi a retomada do Programa de Apoio à Extensão (PROEXTE), além de ter avançado também em outras medidas no âmbito da avaliação e curricularização da extensão.

Para melhor entender essa articulação do FORPROEX com o MEC e a retomada do PROEXTE, é importante recuperar, conforme aponta Sousa (2000), que ela se iniciou ainda na década de 1990, quando foi criada junto com a estrutura regimental do MEC, através do Decreto nº 99.678, de 08 de novembro de 1990. Foi, então, formada a Divisão de Extensão e Graduação (DIEG), no Departamento de Política de Ensino Superior (DPES) da Secretaria Nacional de Educação Superior (SeNESu), que tinha o objetivo de coordenar em nível nacional toda a política e prática de extensão. A partir disso, em 1993, foi editada uma Portaria da SeNESu nº 66, de abril de 1993, que criou uma Comissão de Extensão Universitária, à qual se delegou o objetivo de elaborar programas específicos que definissem princípios, diretrizes e formas de fomento à extensão nas IES. Dentre os componentes desta comissão estavam o coordenador nacional e os coordenadores regionais do FORPROEX, assim como o próprio diretor do Departamento de Política do Ensino Superior da SeNESu. Vinculada à Divisão de Extensão e Graduação, a Comissão de Extensão Universitária ficou responsável por elaborar uma proposta de trabalho para os anos de 1993 e 1994.

Esta comissão, junto com o comitê assessor criado pela Portaria nº 134, de 19 de julho de 1993, segundo Sousa (2000), pensaram uma proposta de trabalho que tomou a forma de Programa de Fomento à Extensão, em 1994. Esse programa de fomento reafirmou a concepção de extensão defendida pelo FORPROEX, conforme já apontado anteriormente, e ainda propôs que a extensão universitária fosse desenvolvida como forma de programas, projetos e atividades a fim de discorrer sobre a identidade de cada uma dessas formas. Um destaque feito aqui sobre a importância deste documento é que ele se relacionava ao financiamento da extensão universitária, colocando em evidência a institucionalização da extensão e lhe dando evidência numa conjuntura em que se impetravam reformas neoliberais na universidade brasileira e em que os desafios para se consolidar a extensão eram muitos.

Cabe destacar também que o surgimento do FORPROEX no final dos anos 1980 se refletiu positivamente dentro do MEC, segundo Sousa (2000), porque despertou e provocou uma maior atenção às questões relativas à extensão. Nesse sentido, pode-se dizer que, atualmente, quando se observa a extensão dentro da estrutura oficial da educação em nível

nacional, vê-se que há uma predisposição tanto do MEC quanto das IES de encontrar caminhos de colaboração mútua, apesar de alguns conflitos. Há até uma boa vontade em relação à integração dos representantes da IES no Fórum e dos representantes do Estado no MEC/DIEG.

Dessa relação, então, surgiu o PROEXTE, criado em 1993, com o nome Programa de Fomento à Extensão (PROEXTE). O programa nasceu da articulação entre o FORPROEX e a Secretaria de Educação Superior (Sesu), do Ministério da Educação, e se pretendia, por meio dela, organizar programas para definir diretrizes e formas de fomento à extensão (RODRIGUES, 2014).

Ainda segundo a autora, a criação do PROEXTE abriu caminhos para uma maior articulação do FORPROEX dentro do próprio Ministério da Educação. Mas, apesar disso, em 1996 o programa foi paralisado, o que aprofundou as dificuldades para manter os programas de extensão que já haviam iniciado com o fomento do programa. Tal ação significou, naquele contexto, um retrocesso enorme, diante de tudo que já se havia conquistado. A interrupção do programa teve relação direta com as políticas econômicas adotadas no governo de Fernando Cardoso, quando assumiu em 1995.

Apesar da interrupção do PROEXT, o FORPROEX manteve-se presente e continuou suas articulações com os ministérios do governo. Conforme aponta Rodrigues (2014), visava captar recursos para fortalecer as ações, por isso passou a produzir documentos que contribuíram para o processo de institucionalização da extensão, como foi o caso do Plano Nacional de Extensão (2001-2010), que definia as diretrizes para a extensão em quatro eixos: impacto e transformação social; interação dialógica; interdisciplinaridade; e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Foi a partir dessa interlocução do FORPROEX com os órgãos do governo, especialmente o MEC, e das lutas desse fórum pela continuidade do financiamento da extensão universitária, que houve a retomada do PROEXTE, a partir de 2003, no primeiro governo de Lula da Silva. Naquele período, o programa foi denominado Programa de Apoio à Extensão Universitária e se direcionava para as políticas públicas, “ratificando a ideia de que as universidades podem ser um contributo para a implementação de políticas públicas e, por consequência, políticas sociais” (KOGLIN; KOGLIN, 2019, p. 74).

O programa foi ganhando relativo destaque e, em 2008, no segundo mandato de Lula da Silva, veio a ser reformulado e assumiu o nome de Programa de Extensão Universitária (PROEXT). O PROEXT foi o principal programa de financiamento da extensão universitária desde então, tendo sido mantido pelos governos do Partido dos Trabalhadores, tanto por Lula

quanto por Dilma Rousseff, mas sendo interrompido após a implementação de políticas de austeridade, a partir de 2016, por Michel Temer.

Em 2008, o programa foi instituído pelo Decreto nº 6.495, que o definiu como um programa "destinado a apoiar instituições públicas de educação superior no desenvolvimento de projetos da extensão universitária, com vistas a ampliar sua interação com a sociedade" (BRASIL, 2008a).

O PROEXT investiu um valor importante para que as atividades de extensão pudessem ser desenvolvidas e, mais que isso, para que tivessem uma continuidade durante esses períodos.

> No período de 2014 a 2016, houve um acréscimo considerável em relação ao edital proposto em 2003. Para o ano de 2014, o edital do Programa possibilitava que cada instituição concorresse ao limite máximo de aproximadamente R$ 8 milhões, distribuídos entre programas e projetos. Em 2015, o valor passou para, aproximadamente, R$ 15 milhões e, em 2016, o governo manteve o montante de investimento, possibilitando que as instituições apresentassem propostas para concorrer até o valor máximo de, aproximadamente, R$ 16 milhões. (KOGLIN; KOGLIN, 2019, p. 75).

É importante observar que os editais PROEXT, dentro das possibilidades de ações na extensão universitária, previam apenas o financiamento de propostas que submetessem programas e projetos. O financiamento para eles também era separado, sendo que a maior destinação de recursos era feita para os programas e menor para os projetos. A partir da análise dos editais PROEXT, identificou-se que nos editais entre 2004 e 2009 a definição de programas e projetos apareciam da seguinte maneira:

> Entende-se como programa um conjunto de projetos e/ou outras atividades de extensão, vinculados, de caráter orgânico-institucional, com clareza de diretrizes, e voltados a um objetivo comum; Entende-se como projeto um conjunto de ações processuais contínuas, de caráter educativo, social, cultural, científico e tecnológico, que visem alcançar determinados objetivos num período de tempo pré-estabelecido. (BRASIL/MEC/SESu, 2009a, p. 4).

Observa-se também que nos editais publicados a partir de 2009, acrescido aos conceitos de programas e projetos, o conceito de extensão foi introduzido: "entende-se como Extensão o processo interdisciplinar, educativo, cultural, científico e político que promove a interação transformadora entre a universidade e outros setores da sociedade, orientado pelo princípio constitucional da indissociabilidade com o Ensino e a Pesquisa" (BRASIL/MEC/SESu, 2010d). Aqui é importante destacar que esse conceito se alinha ao conceito presente no PNEX de 2001 e coaduna também com a concepção de extensão construída pelo FORPROEX. Dessa forma, veio a constar na PNEU (2012, p. 8), no qual a extensão universitária foi definida como "processo educativo, cultural e científico que articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e Sociedade".

Outro elemento importante que se pode identificar ao analisar os editais PROEXT é que, a partir de 2009, os recursos destinados para o financiamento dos programas e projetos não eram exclusivamente oriundos do MEC, pois passaram a contar com outros ministérios parceiros, chegando em 2012, conforme consta nos editais PROEXT, a contar com as parcerias do Ministério da Educação e SESu/DIFES, os Ministérios das Cidades, da Justiça, da Saúde, da Cultura, da Integração Nacional, da Pesca e Aquicultura, das Comunicações, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dos Esportes, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Desenvolvimento Agrário, além das Secretarias: de Direitos Humanos, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de Políticas para as Mulheres.

Os editais PROEXT inseriram as diretrizes e os princípios orientadores no debate da extensão, entre 2003 e 2015, conforme apontado na PNEU de 2012, como: a indissociabilidade entre ensino, pesquisa, extensão; a interdisciplinaridade nas ações extensão; a articulação com os projetos pedagógicos dos cursos na perspectiva da flexibilização e integralização curricular; a interação dialógica entre saber popular e saber acadêmico; e o impacto social da extensão. Cabe aqui destacar que havia, dentre as diretrizes, uma que chama a atenção, a qual diz respeito à geração de produtos e processos de natureza acadêmica. Essa diretriz remete a pensar na lógica da produtividade como parte do gerencialismo presente na nova gestão assumida pelo Estado após a Reforma do Estado, e que se baseava na eficiência, efetividade, eficácia, no âmbito da avalição como forma de obter o máximo de resultados com mínimo de recursos, conforme apontou Chauí (2003). Pautava-se, ainda, na lógica da produtividade e da competição, destinando recursos para programas e projetos de extensão que apresentassem em suas propostas maiores resultados, como a maior inserção de estudantes, os impactos sobre a sociedade, dentre outros quantitativos e qualitativos.

Parte desta lógica de controle pode ser observada nas diretrizes que orientaram o PROEXT entre 2003 e 2015, quando cada vez mais os processos de gestão foram sendo estruturados, exigindo propostas mais elaboradas e sistematizadas em modelos padronizados, até se chegar a um sistema eletrônico de informações que pudesse contribuir para o planejamento, organização e monitoramento das ações de extensão.

Retomando o aspecto do financiamento das ações extensionistas desenvolvidas nos governos do Partido dos Trabalhadores, Pimentel (2015) afirma que o reconhecimento constitucional das ações extensionistas veio quase oitenta anos depois das primeiras práticas, e junto com ela a possibilidade do financiamento público para as ações e projetos, além definir e regulamentar as diretrizes a serem seguidas. Nesse sentido, para Koglin e Koglin (2019), os

anos passaram e os recursos do programa aumentaram, o que significava que os governos do Partido dos Trabalhadores estavam investindo um valor importante para o financiamento dos projetos e programas de extensão nos editais do PROEXT. As autoras observam, sobre as ações realizadas com os recursos investidos, que no período de 2003 a 2016 o PROEXT apoiou 5.120 ações de extensão, realizando investimentos no montante de R$ 461,22 milhões (MEC/SESu/DIFES, 2016).

Até 2008, pode-se identificar, ao analisar os editais PROEXT, que os recursos destinados a atender as ações de extensão por meio do PROEXT foram disponibilizados pelo orçamento do Ministério da Educação, através da SESu/DEPEM, conforme consta nos editais. A partir de 2006, observa-se que se firmou uma cooperação técnica com o Ministério da Cidades, o que possibilitou a abertura do edital PROEXT Cidades. A partir de 2009, os editais PROEXT passaram a serem lançados em conjunto com outros ministérios e instituições, como o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério da Cultura, o Instituto do Patrimônio Histórico Artístico e Nacional, dentre outros. No edital 2012, identifica-se que houve um número histórico de ministérios, sendo treze ministérios e três secretarias especiais, o que, para Pimentel (2015), significou o avanço e o reconhecimento da extensão universitária.

Sobre o edital 2009, a autora aponta que a questão das parcerias com vários ministérios era uma das preocupações do governo de Lula, porque inclusive estava preconizada em seu plano de governo a preocupação com os menos favorecidos, para os quais se destinavam as ações da extensão, sendo a extensão a via pela qual era capaz de sistematizar suas ações de acordo com áreas temáticas que iam ao encontro do que estava estabelecido nos planos do governo. Observa-se aqui que essa preocupação se concretizou progressivamente e o número de parcerias foi crescendo, tendo em vista que em 2012, como já identificado, os ministérios parceiros avançaram para o número de treze e para três secretarias especiais.

Koglin e Koglin (2019) asseveram sobre os resultados observados durante os dois mandatos de Lula da Silva e durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, alegando que o crescente investimento realizado em ações de extensão, conforme dados apontados acima, possibilitaram perceber que através da descentralização de recursos para a execução do programa, que é uma política pública, houve uma ressignificação do tema, tanto para as IFES quanto para o governo. Destacam ainda que o programa começou a sofrer, no período entre 2015 e 2016, os impactos das medidas econômicas adotadas, com muitas medidas recessivas, que se intensificam na atualidade.

Sobre tal questão, O FORPROEX apontou, por meio de cartas[66] produzidas, especialmente a partir de 2017, nos encontros nacionais organizados por ele em todo o BRASIL, essa preocupação enorme com as medidas que foram adotadas pelo governo Temer (2016 - 2018) e, mais atualmente, pelo governo Bolsonaro (2019 -2022). Nessas, alguns alertas foram dados pelo Fórum sobre os impactos na extensão universitária, tais como: a dificuldade de continuidade das ações de extensão devido aos muitos cortes de recursos realizados nos orçamentos das universidades públicas; a não realização do edital PROEXT/MEC/SESu, em 2016 e 2017; a fusão e extinção de ministérios, muitos deles parceiros nos editais do PROEXT; e a ameaça da autonomia de gestão em programas como o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (PNAEST), o que prejudica o oferecimento de bolsas aos estudantes participantes das ações extensionistas.

Além disso, o Fórum, mais recentemente, desde 2019, vem sinalizando a preocupação com os efeitos da Emenda Constitucional n° 95 nas IFES, tendo em vista que essa emenda congela os recursos para investimentos nas áreas sociais pelos próximos vinte anos, o que gera impactos de muita gravidade e ameaça à extensão universitária como dimensão pública das universidades e canal privilegiado de consolidação das alianças sociais e populares.

O último encontro realizado em 2021, além das preocupações advindas dos anos anteriores, deu-se no contexto de pandemia de COVID19, o qual impôs um distanciamento social para diminuir a propagação do vírus Sarscov e levou à adoção do ensino remoto emergencial nas universidades públicas. Diante dessa realidade, o Fórum destacou que houve um distanciamento entre a universidade e a sociedade, tendo em vista que:

> O distanciamento social se caracterizou pela fragilidade da interação com grupos populacionais como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, rurais e camponeses, além de estudantes e professores e professoras de escolas públicas. De forma geral, esses se constituem como grupos de relações estreitas com a extensão universitária, mas, por se encontrarem majoritariamente em territórios marcados pela vulnerabilidade social e econômica não puderam, em grande medida, serem alcançados pelas atividades desenvolvidas por meio remoto. (FORPROEX/CARTA-MANIFESTO DE ALFENAS/BELO HORIZONTE, 2021, p. 2).

Assim, as ações de extensão vêm sofrendo os reflexos dessas medidas desde 2016, conforme apontam Koglin e Koglin (2019). Isso representa a diminuição do número de ações desenvolvidas e a sua descontinuidade, afetando diretamente a comunidade, os docentes e os discentes, atores diretamente envolvidos no processo da extensão universitária. Os autores

[66] Informações disponíveis no site da rede Renex: https://www.ufmg.br/proex/renex/index.php/documentos/cartas-e-memoria

avaliam ainda que os dados mostraram que, no contexto de construção e desenvolvimento da extensão universitária, principalmente nas universidades públicas federais, a extensão ganhou uma sobrevida considerável durante o período de 2003 a 2016, porém, no contexto posterior a 2016 essa situação entrou em declínio.

A Carta- Manifesto do Encontro do FORPROEX, realizado em 2018 na cidade de Natal, sintetiza bem os apontamentos feitos pelo FORPROEX nos encontros a partir de 2016:

> Na luta conjunta aos distintos saberes, práticas e conhecimentos, o Forproex defende a necessidade do estabelecimento de condições orçamentárias, financeiras, institucionais e acadêmicas como prerrogativas para o processo de alinhamento da extensão aos interesses, demandas, causas e problemas sociais e da classe trabalhadora. Exigindo, inclusive, o pagamento dos recursos comprometidos nos últimos Editais Proext, para os projetos e programas selecionados, ainda não transferidos para as IES. (FORPROEX/CARTA-MANIFESTO DE NATAL, 2018, p. 1).

Isso ocorreu no contexto do governo Dilma. O FORPROEX, que tem lutado pelo fortalecimento da extensão universitária como prática acadêmica desde o seu surgimento, na Carta-manifesto de Maceió em 2011, afirmou que esse fortalecimento exige redefinições nas políticas públicas, tanto no âmbito das instituições de educação superior quanto do MEC, bem como das agências governamentais que apoiam às ações acadêmicas. Para tanto, colocou para o governo uma agenda a ser enfrentada na negociação e pactuação interna e externa, que inclui, dentre outros pontos:

> 1. A incorporação curricular definitiva das ações de extensão, reconhecendo seu potencial formativo inserindo-as de modo qualificado no projeto pedagógico dos cursos; 2. A adequada inserção da Extensão nas metas para a Educação Superior no PNE, no sentido de valorizar sua contribuição à qualificação da Educação Superior; 3. A regulamentação da Extensão como prática acadêmica, mediante Lei ordinária, que normalize suas ações e o seu financiamento, e autorize o pagamento de bolsas a docentes e servidores técnico-administrativos envolvidos nas mesmas; 4. O reconhecimento das ações de Extensão Universitária e do esforço docente e técnico, em termos equânimes em concursos, nas normas e nas carreiras acadêmicas; 5. Criação de mecanismos legais de financiamento satisfatório, regular e permanente das ações de extensão, realizadas em qualquer tipo de IES (independentemente de serem Federais, Estaduais ou Municipais), seja através da inserção na matriz orçamentária das IFES, do aumento dos aportes do MEC, ou via a inclusão na agenda das agências governamentais, de programas e linhas de financiamento para a Extensão Universitária; 6. A instituição pelo MEC do Plano Nacional de Extensão como instrumento regulador e de suporte ao conjunto das ações de Extensão desenvolvidas no âmbito da Educação Superior brasileira; 7. A incorporação da Extensão Universitária no processo de avaliação da Educação Superior, com definição de indicadores, metodologias, instrumentos, e apoio a implantação de sistemas de informação e gestão informatizados, no conjunto das instituições; 8. Estabelecimento e fortalecimento de parcerias para a implementação de políticas públicas voltadas para a contribuição inovadora da Universidade na superação da iniquidade social e para a promoção do desenvolvimento sociocultural com destaque para o Programa Josué de Castro, que visa comprometer o conjunto das IES com a superação da miséria no país; 9. A criação de um Departamento de Políticas Acadêmicas Integradas, na SESU, como instância de coordenação acadêmica que estimule e induza a integração da

> extensão, ensino e pesquisa no cotidiano das IES e das Políticas da Educação Superior, Ciência e Tecnologia e demais políticas públicas. (FORPROEX/CARTA-MANIFESTO DE MACEIÓ, 2011, p. 2).

Nesse sentido, o FORPROEX tem se articulado com as instâncias do governo e sempre enveredou esforços no sentido de cobrar empenho institucional do MEC/SISU e apoio para esses pontos importantes da agenda elencados, assim como para encaminharem às instâncias pertinentes as questões apresentadas naquilo que lhes couber.

Na medida do possível e mesmo com todas as decisões desfavoráveis que vêm sendo tomada pelos governos no que concerne à reforma da educação e aos cortes nos orçamentos das instituições públicas de educação em nome de uma política severa de austeridade, a articulação e a pressão do FORPROEX conseguiram fazer avançar alguns pontos, como o anúncio do lançamento de um Plano Nacional de Extensão, em 2011, pelo governo Dilma Rousseff.

Esse plano estabeleceu a regulamentação da extensão para todas as universidades, com designação de 10% do total de verbas para a extensão e 10% de carga-horária curricular (SILVA, 2012). O objetivo do Fórum, com esse plano, era fazer frente aos ataques ao desenvolvimento e continuidade da extensão universitária, uma vez que a sua curricularização exigiria das instituições públicas de ensino superior a inserção da extensão no currículo e no projeto pedagógico dos cursos, dando-lhe um lugar de destaque no processo de formação profissional.

A autora afirmou que, no 5º Congresso de Extensão Universitária, o secretário de Educação Superior do MEC, Luiz Claudio Costa, anunciou o Plano Nacional de Extensão e a aferição da extensão no SINAES. Assegurava-se que o plano permitiria a institucionalização da extensão tomando como base o sistema universitário brasileiro e que o modelo de extensão no país deveria levar em consideração o perfil do setor de educação e a vocação de cada instituição, além de considerar que há um segmento mais voltado para o ensino e outro para a pesquisa.

O que a autora observou foi que o secretário de Educação Superior do MEC havia descrito as características da política governamental, desde o GERES e até os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, que mantiveram essa dissociação entre universidade de ensino e universidade de pesquisa. Entretanto, a autora notou que, ao longo do estudo por ela realizado, foi possível identificar a diferença entre esses dois projetos:

> Percebemos que os dois projetos são completamente opostos, e que a ideia de "vocação institucional" indiretamente ligada a ideia de liberdade e não-intervenção do Estado nas instituições, acaba por fortalecer o setor mercadológico, diametralmente oposto ao pressuposto de qualidade na educação superior, (pautado, dentre outras coisas, no princípio da indissociabilidade do ensino-pesquisa-extensão).

> Afirma a coexistência de um pressuposto de qualidade com outro, que acaba por desconstruir o aspecto de formação cidadã substituído pelo ensino voltado para o mercado, parece implicar em negar qualquer padrão de qualidade no setor de ensino superior. (SILVA, 2012, p. 141).

Em suas análises, Maciel (2010), ao argumentar sobre a difícil efetivação do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, afirmava que ela exigiria um regime de trabalho que valorizasse e permitisse horas para ensino, pesquisa e extensão com o mesmo peso, qualificação docente, entre outras características que só se verificam em instituições com uma pós-graduação consolidada e que valoriza a pesquisa.

Complementando tal análise, Silva (2012) argumenta que a reforma da educação aprofundou a precarização de tais condições de precarização da extensão e que o governo, apesar de fomentar políticas voltadas à extensão, vista como um instrumento de efetivação de suas políticas sociais de desenvolvimento, acabou por apoiar e aprofundar, ao mesmo tempo, a reforma e o projeto de expansão da educação superior implementado pelo capital na esfera da educação brasileira. Identifica-se que a Política de Extensão Universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores, embora tenha apresentado avanços, constituiu-se como parte da política expansionista implementada por esses governos nas IPES brasileiras. Nesse sentido, a Política de Extensão Universitária nem de longe possibilitou fortalecer uma universidade mais democrática e autônoma, especialmente porque a própria constituição da universidade brasileira heteronômica e dependente não permite que se constituam efetivamente os princípios do ensino, da pesquisa e da extensão em sua plenitude.

Assim, o FORPROEX, apesar de conseguir alguns avanços em sua luta pelo fortalecimento da extensão universitária, tem evidenciado medidas voltadas para a precarização das instituições de educação superior, tanto nos governos do Partido dos Trabalhadores quanto nos governos seguintes. Exemplo foi o de Michel Temer, entre 2016 e 2018, que aprovou a Emenda Constitucional nº 95, que estabelece um teto para gastos públicos e compromete definitivamente o cumprimento da função social dessas IPES. Nesse contexto, o FORPROEX tem reiterado sua defesa pela educação superior pública e gratuita e pela manutenção das ações de extensão.

Mesmo diante desta conjuntura adversa, é possível dizer, de acordo com Silva (2012), que o FORPROEX alcançou, em sua articulação com os governos do Partido dos Trabalhadores, especialmente através do MEC, alguns avanços no reconhecimento da extensão universitária, além da implantação e reformulação do PROEXT e do fato de que a extensão

tenha sido incluída como parte importante do Sistema de Avaliação do Ensino Superior Brasileiro, o SINAES[67]. Nesse sentido:

> A falta de uma política específica para a avaliação da extensão universitária acaba por tratar as atividades de extensão como meios na realização das demais atividades acadêmicas – ensino e pesquisa. O SINAES surge para adequar o processo de avaliação de forma globalizante, articulando autoavaliação, interna e externa, buscando assim, atender as questões pertinentes a avaliação de toda a instituição, incluindo um tópico específico sobre a avaliação da extensão universitária. O que até então, era tarefa quase que exclusiva dos pesquisadores da área, e das pessoas que compreendem que a Universidade brasileira, responde pelo princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, parece agora, tornar-se preocupação também, do ministério. (ELPO, 2004, p. 2).

A autora destaca que o tradicional posicionamento em relação à extensão universitária, o de colocá-la como atividade de importância secundária, tem a deixado de lado ao longo dos anos, e não apenas no que concerne à questão da avaliação. Essa pouca importância dada à extensão levou à compreensão errônea de que a extensão é uma prestação de contas da universidade para com a sociedade em determinados contextos históricos, por exemplo.

É importante que se compreenda que as instituições de ensino superior precisam atentar ao fato de que seus conhecimentos devem estar voltados para a sociedade como um todo, e esse deve ser um princípio importante, tanto quanto a formação profissional em sala de aula. Nesse sentido, é extremamente necessária uma formação cidadã, articulada às necessidades da sociedade. O que falta, segundo Elpo (2004), é favorecer essas atividades e valorizar seus intercâmbios com as demais atividades acadêmicas. Somente a valorização específica da política voltada para a extensão universitária, a qual favoreça compreendê-la como dimensão acadêmica fundamental, poderá superar essa perspectiva de extensão apenas como mera prestação de contas, papel contrário às expectativas da sociedade como um todo.

> Assim, uma política específica para a avaliação da extensão universitária, atende às respostas sociais, muito mais do que os resultados já apresentados pelas avaliações feitas. O cidadão comum, que está fora da educação superior, pode encontrar nas atividades de extensão canais de comunicação para a melhoria de sua qualidade de vida, caminhos de acesso ao conhecimento e às tecnologias desenvolvidas, espaços de mobilização de opinião pública, reconhecimento de outras formas de conhecimento, conscientização sobre seu papel na sociedade, serviços sociais de qualidade, atendimento, capacitação, entre outros. (ELPO, 2004, p. 4).

Nesse sentido, a autora destaca que, apesar de seu caráter estruturalista, o SINAES apresenta como ponto positivo e de destaque o fato de associar as atividades acadêmicas sem estabelecer critérios de prioridade, sem valorizar exclusivamente o ensino. Nesse aspecto,

[67] A avaliação da educação superior nos governos do Partido dos Trabalhadores será tratada com mais detalhes no item 3.3.1.

avança por considerar tanto o meio interno quanto o externo de todas as atividades desenvolvidas. Isso permite uma maior articulação entre as IES e a sociedade em geral e respeita as instituições com suas vocações específicas e gerais. Assim, o SINAES ressalta, principalmente, a autoavaliação, chamando a atenção da comunidade universitária para a importância central de sua participação no processo e articulando participação da comunidade e a avaliação externa de especialistas.

Sobre tal questão, Nogueira *et al*. (2013) entendem a extensão como uma das dimensões acadêmicas da universidade, ao lado do ensino e da pesquisa, e ressalta que ela desempenha um papel de suma relevância tanto na construção do conhecimento coletivo com a sociedade, como sujeito parceiro, quanto na validação de conhecimentos instituídos, os quais, por meio das ações extensionistas, são transmitidos, testados e reelaborados.

No âmbito da extensão, as autoras destacam que o FORPROEX, desde os primeiros encontros, esteve preocupado com a questão da avaliação da extensão, por entender, que sendo uma dimensão essencial no âmbito da universidade pública, a avaliação pode contribuir para fortalecer esse seu posicionamento político. Nesse sentido, o Fórum reforça o entendimento de que a avaliação é um fenômeno complexo, considerando não apenas seus objetos e métodos, mas também sua intenção filosófica e política. Assim, a avalição não é apenas sobre processo técnico, mas sobretudo político. Nessa perspectiva, a defesa do FORPROEX é a de que a avaliação da extensão deve estar inserida em um processo mais geral de avaliação da universidade, de forma integrada com as outras dimensões acadêmicas, a saber, o ensino e a pesquisa.

Coadunando com o que foi estabelecido no PNEX de 2001, o Fórum criou em 1999 um grupo de trabalho transformado posteriormente na Comissão Permanente de Avaliação da Extensão (CPAE), com o objetivo de debater o tema da avaliação da extensão. No período de 1999 a 2006, a comissão elaborou bastante seu referencial teórico, entre os quais se destaca aquele dedicado à avaliação da extensão nas instituições públicas de educação superior. Nesse período, produziu debates nos Encontros Nacionais dos Fóruns e deu assessoria a universidades. O primeiro documento elaborado sobre a avaliação da extensão, em 1999, apontou elementos importantes.

> A finalização do documento "Avaliação da Extensão Universitária", elaborado pelo Grupo de Trabalho de Avaliação do FORPROEX, em dezembro de 2000, considerou, entre outros aspectos, que para avaliar o contexto, os objetivos, as atividades e os efeitos da extensão na IPES, seria necessário investigar aspectos norteadores do plano pedagógico institucional, principalmente os relacionamentos à política, à infraestrutura e à relação entre IPES e sociedade. Tais dimensões foram selecionadas

> por conterem elementos significativos sobre a institucionalização e gestão da extensão e por reunirem fatores passíveis de serem avaliados. (NOGUEIRA *et al*., 2013, p. 80).

No que concerne à esfera institucional, o documento considerou como proposta que a avaliação da extensão ocorresse nas seguintes dimensões: política de gestão, infraestrutura, relação IPES/sociedade, plano acadêmico e produção acadêmica. Porém, o FORPROEX identificava que a avaliação não dizia respeito apenas ao olhar da avaliação na perspectiva da institucionalização ministerial, mas que era preciso construir uma avaliação da extensão que pudesse incorporar-se à cultura da instituição, o que permitiria a apropriação dos conceitos fundamentais que podem auxiliar e orientar a realização de um processo de avaliação que seja de fato institucional, democrático e gerador de mudanças.

Em 2010, houve a reestruturação da CPAE pelo FORPROEX, a qual visava responder ao grande desafio colocado por sua ampliação, resultado da própria expansão da rede de ensino superior brasileira. O FORPROEX, antes constituído por 84 instituições públicas de ensino superior (IPES), conta hoje com 105 instituições componentes. Mas essa reestruturação da CPAE também contribuiu para reinvestir na capacitação das equipes das IPES, no sentido de que elas pudessem estruturar e implementar seus próprios processos de avaliação da extensão.

Entende-se que a opção da CPAE sempre foi pela defesa da superação do controle e pelo envolvimento autônomo e democrático dos atores acadêmicos no desenvolvimento da IPES. E nesse sentido, foram realizadas pesquisas sobre a extensão universitária e conduzidos programas de formação em avaliação para profissionais que atuavam na gestão da extensão.

Partindo desse entendimento, a questão que se coloca é que, do ponto de vista do reconhecimento institucional, a extensão "precisa participar dos indicadores e modelos de avaliação ditados pelo MEC, entretanto, o modelo quantitativo e produtivista não se mostra apropriado para a visão emancipatória, que deve ser inerente ao processo extensionista" (NOGUEIRA *et al*., 2013, p. 83).

A perspectiva que norteia os trabalhos da CPAE, do FORPROEX, é aquela que rompe com o paradigma da avaliação fiscalizatória, centrada nos esforços na busca de desvios ocorridos na gestão da extensão universitária ou nos processos executados. Entende-se, assim, que é necessário que o processo avaliativo possibilite incorporar e entender os desvios como parte do processo de criação e produção das alternativas que a universidade possui para colocar-se junto aos demais setores da sociedade.

A partir do trabalho da CPAE, foi elaborado um documento chamado de *Relatório IBEU*, composto por eixos e indicadores que guiariam as IPES no sentido e criarem seus próprios modelos de avaliação da extensão universitária. O documento, embora tenha

representado um avanço para instrumentalizar as instituições quanto ao processo de avaliação, foi cercado por desafios para a gestão política, tais como:

> A criação de estratégias de valorização da avaliação das ações por parte de seus coordenadores; a articulação da avaliação da extensão à avaliação do ensino e da pesquisa; a implementação de mudanças de procedimentos técnico-acadêmico-administrativos a partir dos resultados da avaliação; a identificação e a caracterização das demandas e das respostas a essas demandas, considerando a capacidade de sua triagem/priorização e de seu atendimento; e a divulgação da qualidade e quantidade desse trabalho acadêmico. Observa-se, ainda, a necessidade de introduzir outras estratégias de monitoramento das ações de extensão, que viabilizem a sua retroalimentação. (NOGUEIRA *et al*., 2013, p. 142).

Diante de tal conjuntura, no contexto atual, as desigualdades sociais estão ainda mais profundas e severas, tendo em vista o avanço das políticas de retrocesso no que diz respeito às questões sociais e com a retomada, principalmente, da avalanche neoliberal. Esse contexto leva ao fato de que os pequenos avanços e conquistas já obtidos em relação às políticas sociais e aos investimentos realizados no ensino superior e na extensão universitária foram praticamente abandonados.

> Historicamente, as universidades brasileiras, em decorrência do pouco investimento que recebem e de seus orçamentos apertados, terminam por priorizar seus recursos para o desenvolvimento do ensino, melhorias na infraestrutura, desenvolvimento de pesquisas, destinando para a Extensão Universitária um orçamento muito menor do que o necessário para o desenvolvimento de suas ações. Nesse sentido, uma política de financiamento específica para a área de Extensão é extremamente importante e tem sido uma preocupação constante nos encontros de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. (KOGLIN; KOGLIN, 2019, p. 73).

O FORPROEX ressalta que o sistema tem contribuído na medida do possível e apesar de todas as dificuldades, inclusive o pouco investimento financeiro na extensão, motivo para o qual foi criado. Mas é importante considerar que é preciso ter um sistema que revele todas as dimensões da avaliação da extensão, e esse ainda é um propósito a ser alcançado em médio e longo prazos, cuja busca se encontra em curso. A criação do *Relatório de Indicadores Brasileiros de Extensão Universitária* (IBEU) foi o primeiro passo e, a partir dele, espera-se que as instituições de ensino restabeleçam debates e estudos no sentido de adaptá-los às suas realidades diversas e criem suas avaliações da extensão universitária. O relatório IBEU será apresentado e analisado no item 3.2.1 desta pesquisa.

Outro importante instrumento criado durante os governos do Partido dos Trabalhadores e que resultou da luta do FORPROEX para fortalecer a extensão universitária desde os anos 1990, quando se discutiam e elaboravam o PNEX de 2001 e o PNE (2001-2010), aprovado no

governo de FHC, foi a Resolução nº 7 de 2018[68], que estabelece as diretrizes para a extensão na educação superior brasileira, por meio da regulamentação da meta 12.7, que determina a curricularização da extensão universitária.

Nesta resolução, ao se realizar uma análise mais detalhada, identificou-se que o artigo 10 reafirma que cada instituição de ensino superior deve realizar a contínua autoavaliação crítica da extensão, voltada para o aperfeiçoamento de suas características essenciais de articulação com o ensino, a pesquisa, a formação do estudante, a qualificação docente, a relação com a sociedade, dentre outros aspectos.

Nesta, também está estabelecido que a autoavaliação da extensão deve incluir a identificação da pertinência da utilização das atividades de extensão na creditação curricular, bem como da contribuição das atividades de extensão para o cumprimento dos objetivos do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e do Projeto Pedagógico dos Cursos (PPCs), além da demonstração dos resultados alcançados em relação ao público participante.

Essa resolução coloca que as IES precisam se adequar, até o ano de 2021, às suas exigências, o que vem fazendo com as universidades desenvolvam as alterações necessárias em seus projetos pedagógicos, no sentido de incluir a extensão como parte de seus currículos e como elemento essencial no processo de formação dos estudantes.

É preciso considerar que se vive um cenário em que, apesar dos avanços apontados, inclusive com a aprovação da Resolução nº 7 de 2018, a conjuntura não é muito promissora para a educação superior pública e para a extensão universitária. As medidas e os avanços alcançados no decorrer dos anos dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), no âmbito da extensão, estão em risco. Destaca-se especialmente o risco em que se encontra a questão do financiamento que havia sido garantida por meio do FORPROEX em articulação com o Governo Federal pela aprovação e execução do PROEXT, e ainda o reconhecimento da institucionalização da extensão dentro das instituições públicas de ensino superior.

É um desafio imenso o processo de curricularização da extensão universitária, justamente porque o que se identifica, a partir dos elementos acima colocados, é que a universidade brasileira desde sua constituição, conforme salientou Fernandes (1975) não desenvolveu um modelo universitário ao longo de sua história, e, portanto, a extensão universitária mesmo que passe por avanços, como vimos ao longo dos Governos do Partido dos Trabalhadores, não consegue alçar um patamar de indissociabilidade com o ensino e com a pesquisa.

[68] A Resolução nº 7 de 2018 será abordada de forma mais específica no item 3.1.2 deste capítulo.

Essa relação, num contexto em que se aprofunda a heteronomia econômica, política e cultural, conforme Leher (2018) já apontara, que coloca a universidade pública a serviço das grandes corporações, subordinando-a, no sentido de pô-la sob o poder dessas corporações, no país, num contexto em que essas se valem das universidades para resolver problemas ligados a adaptação de tecnologias, testes e grandes projetos de pesquisa que demandam grande mão-de-obra, fica extremamente impossibilitada. A extensão universitária, embora tenha alçado um período de grande expansão e sido elevada a outro patamar, nos governos dos partidos dos trabalhadores, como apontou Koglin e Koglin (2016), com a retomada, por exemplo, do Programa de extensão universitária, o PROEXT, que aumentou o financiamento, o número de programas e projetos de extensão e também possibilitou que a extensão pela primeira vez alçasse um lugar de destaque, juntamente com o ensino e a pesquisa e a construção e aprovação de legislações importantes como a Política Nacional de Extensão Universitária (PNEU) de 2012, bem como a resolução nº7 MEC/CNE/CES de 18 de dezembro de 2018, não conseguiu reforçar a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, mesmo porque eles são regidos por lógicas diferentes no campo da educação superior, que é um campo não universitário.

Assim, a política de extensão universitária, inserida no contexto de aprofundamento de uma política neoliberal que reforça o reordenamento do Estado e o reforço de uma perspectiva gerencialista no financiamento, por exemplo, com implementação de programas e políticas por adesão, PROUNI, REUNI, FIES, como também pelos sistemas de controle e avaliação impostos no sentido de medir principalmente a produtividade, embora tenha alçado um lugar de maior destaque e tenha sido reconhecida como importante instrumento de articulação com a sociedade no processo de construção dialógica do conhecimento, conforme apontou o FORPROEX (2012), teve como principal função contribuir com a lógica expansionista das políticas neoliberais, pois se configurou como instrumento de reforço da perspectiva gerencialista neoliberal.

Chauí (2003) já nos chamava a atenção sobre a forma como as instituições educacionais superiores brasileiras passavam por um processo que a descaracterizavam como instituições e as colocavam como organizações sociais, ou seja, regidas pela lógica de uma prática social cujo fundamento pauta-se num conjunto de meios, administrativos, particulares que as levam também a obtenção de um objetivo particular. Balizam-se por conceitos de eficácia e de sucesso para atingir esses objetivos, ou seja, se orientam por ideias de gestão, planejamento, previsão, controle e resultados, exatamente como uma organização social, uma empresa. O resultado desse processo segundo a autora é que a heteronomia da universidade autônoma é visível aos olhos, ou seja, perpassa por uma mudança na forma de organização e gestão da universidade,

que vai gerar o aumento insano de horas/aula, a diminuição do tempo para mestrados e doutorados, a avaliação pela quantidade de publicações, colóquios e congressos, uma exacerbada sobrecarga sobre a mão-de obra docente que se volta para a produtividade e a lógica da gestão de resultados.

Os programas e projetos implementados nos governos do Partido dos Trabalhadores apontam para um aprofundamento das orientações neoliberais. O conjunto de medidas, implementadas por via de mecanismos legais, Portarias, Decretos e Leis, alinhados alinhadas com as orientações dos organismos internacionais, como o BM e o FMI, aprofundaram o processo de expansão na educação superior brasileira na medida em que inseriram elementos que privilegiaram o capital e a privatização da educação superior, como por exemplo, pela aprovação da Lei de Inovação tecnológica, Lei nº 10.973 de 2004, que abre possibilidades para a geração de tecnologias para o setor privado, nas universidades públicas; além dela, a Lei de Parceria Público Privada que através, por exemplo, do PROUNI, criado pela Lei nº 11.096/05 e que estava voltado para ampliar o acesso ao ensino superior, mas que beneficiou os empresários da educação superior na medida em que através do financiamento com recursos públicos por meio de renúncias fiscais contribuiu mais para expandir o setor privado da educação superior. O que se verificou foi o aprofundamento da heteronomia, tendo em vista que houve incentivo ao setor privado que se expande, inclusive para dentro do setor público.

3.2 A operacionalização da extensão universitária e as orientações do FORPROEX

A extensão universitária, em seu transcurso histórico vivido na universidade pública brasileira, vem travando um embate desafiador na busca por seu reconhecimento e institucionalização enquanto prática acadêmica indispensável, juntamente com o ensino e a pesquisa. Sobre isso, Fonseca, Araújo e Vasconcelos (2019) afirmaram que o contexto dos anos 1980 no Brasil, com a efervescência social e a retomada da democracia, imprimiu um novo momento no país, o qual requisitou novas exigências para a universidade pública no sentido de se abrir ao diálogo com a sociedade. Esse contexto impactou nas práticas de extensão universitária, tendo em vista que a extensão, até aquele momento, apresentava uma ausência de uniformidade mínima de suas práticas, em função da falta de institucionalização.

Foi nesse contexto da década de 1980 que surgiu o FORPROEX, mais especificamente em 1987, o qual passou, devido a essas novas demandas apresentadas às universidades públicas e à extensão universitária, a discutir a institucionalização da extensão universitária e seu o

fortalecimento em articulação com o ensino e a pesquisa. Para tanto, considerava ser importante o debate sobre a conceituação da extensão como forma de tornar as suas práticas mais uniformes nas universidades públicas brasileiras.

Esse movimento do FORPROEX, no sentido de empreender esforços em seus encontros[69] nacionais e regionais pelo Brasil, levou ao longo dos anos à produção de documentos importantes que buscaram dar direcionamento, concreticidade e unicidade às ações de extensão universitária no âmbito das instituições públicas brasileiras. Dentre esses documentos destacam-se: o Plano de Extensão Universitária de 2001, construído pelo FORPROEX em parceria com a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e do Desporto e aprovado pelo FORPROEX; a Política Nacional de Extensão Universitária, construída pelo FORPROEX e aprovada em 2012; o *Relatório Final: Seminário sobre áreas temáticas da Extensão*, construído e aprovado pelo FORPROEX em 2012; o *Relatório de pesquisa Indicadores Brasileiros de Extensão Universitária* (IBEU), construído e aprovado no âmbito do FORPROEX, em 2017; o *Relatório Final – Mapeamento de inserção da Extensão nos currículos de graduação das Instituições Públicas da Educação Superior Brasileira*, construído pelo FORPROEX, 2019, os quais foram analisados aqui nesta pesquisa.

Além dos documentos construídos e aprovados pelo FORPROEX, a pesquisa também incluiu documentos elaborados no âmbito dos governos do Partido dos Trabalhadores, sendo eles: o Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado pelo MEC; o Sistema da Informação da Extensão (SIEX), construído pela UFMG em parceria com o MEC e disponibilizado no portal da universidade; a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que implementa o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), aprovada pelo MEC em 2004; o Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010, aprovado pelo MEC; a Portaria nº 651, de 14 de julho de 2013, aprovada pelo MEC; o Parecer CNE/CES (Portaria nº 1.350) publicado no Diário Oficial da União de 17 de dezembro de 2018, construído no âmbito do

[69] Segundo as informações que constam no site da RENEX, o FORPROEX realizou encontros anuais desde sua criação em 1987, ressaltando que na maioria dos anos, desde 1997, foram realizados dois encontros nacionais. Nos encontros mais recentes, desde 2011 até 2016, os temas e debates giraram em torno da necessidade do fortalecimento da institucionalização da extensão universitária no interior das IES brasileiras e externamente com parceiros e mantenedores (Encontro de 2011 e 2012). Ademais, discutiram-se os desafios e as perspectivas da extensão universitária frente aos desafios contemporâneos e à superação das desigualdades, com foco especial para as políticas de juventude, educação superior e extensão universitária (Encontro em 2013), os desafios e perspectivas para a Extensão Universitária Brasileira, com atenção especial para as políticas governamentais de fomento e apoio ao desenvolvimento da Extensão Brasileira e parcerias possíveis com o terceiro setor, respeitados os princípios éticos e legais que norteiam a ação no âmbito da Educação e da Extensão Universitária Pública. Esse foi tema do Encontro em 2014. Já em 2015, o tema versou sobre "temas emergentes e necessários para a extensão universitária pública brasileira". Em 2016, debateram-se alguns desafios e perspectivas para a Extensão Universitária brasileira, com atenção especial para as políticas públicas para a extensão universitária no contexto da diversidade, para a Extensão e o desenvolvimento territorial e para os indicadores da extensão.

Conselho Nacional de Educação e aprovado pelo MEC; o Decreto nº 6.495, de 30 de junho de 2008, que cria o Programa de Apoio à Extensão Universitária (PROEXT), aprovado pelo MEC em 2008; os editais PROEXT do período de 2009 a 2016, construídos e aprovados pelo MEC; e a Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018, construída pelo Conselho Nacional de Educação e pelo MEC, que também a aprovou.

Observa-se que alguns dos documentos aqui analisados foram construídos, debatidos e aprovados pelo MEC em parceria com o FORPROEX, e alguns foram discutidos e aprovados apenas no âmbito do MEC durante os governos do Partido dos Trabalhadores, entre 2003 e 2016. Ressalta-se que a partir desta observação é possível constatar que o FORPROEX, como se viu ao longo dos debate travados nos capítulos anteriores, manteve uma boa articulação com as instâncias do governo neste período e viabilizou debates, proposições e parcerias na construção, não apenas de alguns dos documentos desta pesquisa, mas também de regulamentações jurídicas importantes e programas na área da extensão universitária, como foi o caso do PROEXT, o programa carro-chefe do governo do Partido dos Trabalhadores na área da extensão universitária. Isso contribuiu para que a extensão pudesse ter maior visibilidade e unicidade no âmbito da educação superior pública brasileira.

Durante a análise enfatizaram-se, ao se tratar dos documentos, os cinco eixos que nortearam esta pesquisa, sendo eles: a articulação entre ensino, pesquisa e extensão; a autonomia universitária; o financiamento; a avaliação; e a curricularização. Ressalta-se que dois documentos foram analisados em subitens dentro desse item (3.2), sendo eles o *Relatório de Pesquisa Indicadores Brasileiros de Extensão Universitária* (IBEU), construído e aprovado pelo FORPROEX em 2017, que trata de documento produzido pelo fórum como modelo para que as universidades realizem o processo de avaliação da extensão — esse documento foi analisado no subitem (3.2.1); e a Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018, construída pelo Conselho Nacional de Educação e pelo MEC, que também a aprovou, e que especifica a curricularização da extensão universitária — esse documento foi analisado no subitem (3.2.2).

A pesquisa analisou a Política de Extensão Universitária na universidade pública brasileira no período dos governos do Partido dos Trabalhadores e procurou identificar os principais dilemas e projetos em disputa. A análise empreendida foi realizada, então, a partir do contexto sócio-histórico marcado pelas políticas neoliberais, adotadas pelo governo de FHC e continuadas e aprofundadas nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff no período entre 2003 e 2016. A políticas neoliberais representaram, segundo Lima (2005), um processo que está no centro do projeto hegemônico, que tem em seu cerne a necessidade completa da redefiniçao do Estado e que tem como estratégia a ênfase no discurso do equilíbrio

orçamentário e o ajuste fiscal que nortearam as políticas implementadas nessa segunda fase das políticas neoliberais e a reconstrução do Estado.

Nesse âmbito da redefinição do Estado houve um impacto direto sobre as políticas sociais. No caso desta pesquisa, sobre a política de educação superior houve o impacto de um conjunto de reformas implementadas sob orientação neoliberal, no qual a Política de Educação superior foi considerada um serviço não exclusivo do Estado que passou a instituir mecanismos legais para a intervenção privado do capital, nesta área. Nesse sentido, a concepção de educação superior desenvolvida refere-se à inserção do indivíduo no mercado de trabalho e à garantia do desenvolvimento do país, conforme sinaliza Lima (2011). Os princípios da educação girariam em torno de flexibilização, diversificação, modernização, avaliação, qualificação e supervisão.

Dentro desse processo de diversificação e flexibilização, conforme afirma Leher (2018), as universidades na América Latina experimentaram, após a década de 1990, um processo de privatização e proliferação de universidades públicas a serviço do capital, universidades públicas de pesquisas encomendadas pelo mercado de trabalho, patrocinadas por corporações interessadas em setores estratégicos como energia, saúde, agricultura e outros. Esse processo, segundo Chauí (2003), levou à transformação definitiva das instituições sociais em organizações sociais.

Na visão de Leher (2018), todo esse processo implicou em marcas profundas na universidade pública brasileira, porque impactou no conceito de universidade, que passou de espaço público de produção e socialização de conhecimento comprometido com os problemas dos povos, para ceder lugar a outra função social, que submete a universidade ao processo de mercantilização, que a compele a abandonar a produção de novos conhecimentos e interdita, nela, o diálogo de baixo para cima, proveniente de lutas e reivindicação dos povos.

Ressalta-se que esse movimento que acontece no Brasil aprofunda cada vez mais o processo de heteronômico dependente do país na economia mundial, em que os governos a partir de FHC e até Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff aderiram às exigências do capital por meio da adesão às orientações mercantilistas dos organismos internacionais, como o BM e o FMI, que propõem orientações aos países periféricos para que se insiram no processo de desenvolvimento econômico e social. Na área da educação, as orientações propuseram a reforma como ação fundamental no processo do desenvolvimento econômico e social. Essa reforma englobava a formação de quadros de gestão e trabalhadores e defendia que isso colocaria o país na direção do crescimento econômico e progresso econômico e social.

Esse processo afetou a universidade pública em vários aspectos, além de sua função social, conforme sinaliza Leher (2018), uma vez que golpeou o preceito da autonomia, a qual

passou a sofrer interferências em relação à sua autogestão, especialmente em relação à gestão financeira e administrativa, e a implementação de mecanismos de controle e gestão que se assemelhavam aos mecanismos adotados por empresas capitalistas. Nesse sentido, afetou também a perspectiva de uma produção democrática do conhecimento, tendo em vista que impossibilitou a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, por adotar um modelo mercadológico privatista que tem o ensino como eixo central, priorizando-se a formação de mão de obra voltada para atender ao mercado de trabalho.

Nessa linha, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), embora historicamente estivessem alinhados às reivindicações da classe trabalhadora, ao assumir o poder a partir de 2003, optaram por um projeto de governo de conciliação de classes, conforme nomeou Fernandes (1991), que se alinhou aos ditames do capital internacional e deu segmento às medidas implementadas pelos governos anteriores, iniciando uma série de medidas voltadas para a intensificação da reforma da educação. O foco deste governo era a expansão da educação superior sob o discurso da democratização da educação e da necessidade para que os jovens de famílias mais vulneráveis também pudessem ter acesso à educação pública. No entanto, o que se observou, nesta pesquisa, foi que a via pela qual se fez essa expansão não foi uma via que democratizou a educação superior pública, mas uma via que privilegiou o incremento da educação privada.

Observou-se que, ao fazer esse movimento, os governos do Partido dos Trabalhadores se afastaram da concepção de educação defendida pelo partido, durante os anos 1980 e 1990, de ampliar e democratizar a educação pública para toda a população brasileira, dando-lhe inclusive um sentido de educação popular. Ao contrário, o que se observou na pesquisa aqui empreendida, foi que o Partido dos Trabalhadores se alinhou aos ditames dos organismos internacionais e impetrou uma reforma da educação baseada em um conjunto de decretos, medidas e leis voltadas para a flexibilização, a diversificação, a avalição, o fortalecimento das parcerias público-privadas, a criação de programas como o PROUNI e o REUNI e o fortalecimento do FIES, com o objetivo de expandir a educação superior no país.

O que Lima (2011) constatou desse processo foi que a expansão e a diversificação acabaram por privilegiar uma reformulação da educação que deu continuidade aos eixos da reforma de FHC, privilegiando o setor privado com medidas como o PROUNI, que propiciava a isenção de impostos e taxas por meio da concessão de bolsas de estudos e o fomento de programas de financiamento estudantil como o FIES. Esse, por sua vez, financiava parte da mensalidade para estudantes de baixa renda estudarem em universidades e faculdades privadas. No conjunto das medidas implementadas pelo governo sob orientação neoliberal estão ainda a

criação do SINAES, o sistema de avalição da educação superior, que visava ser uma avaliação mais completa da educação, envolvendo tanto as instituições como o discente e a comunidade, mas que acabou recebendo muitas críticas por privilegiar o foco no aluno e nas avalições discente, como o ENADE. Esse exame é considerado por estudiosos como insuficiente para avaliar as instituições como um todo. Essa avaliação tem revelado uma preocupação produtivista, somativa e que apenas foca em indicadores e coeficientes preocupados com a quantidade de alunos e pouco com a avaliação da instituição como um todo, abarcando a gestão, o quadro docente e administrativo, o ensino, a pesquisa, a extensão etc.

O que foi possível inferir, desta pesquisa, sobre esse conjunto de medidas é que os governos do Partido dos Trabalhadores não apresentaram um projeto próprio de educação e optaram por um projeto de coalisão de classes, que também combinou algum grau de expansão pública, mas com forte incentivo da educação privada. Isso representou um aprofundamento da educação privatista e da mercadorização da educação brasileira, que hoje figura como área de interesse de grandes monopólios da educação de grupos como Kroton e Anhanguera. Esses grupos vêm praticamente ditando a forma como a educação superior deve se direcionar no país, tendo em vista que, sozinhos, esses grandes grupos detêm quase cem por cento da educação privada do país. Assim, a educação se torna um nicho lucrativo para o capital e foco de medidas que cada vez mais a tornam subordinada aos interesses do capital mundial.

A extensão universitária figurou também no conjunto de medidas implementadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores, e, na perspectiva identificada nesta pesquisa, ela figurou como uma estratégia de expansão no âmbito das instituições públicas. Durante os governos do Partido dos Trabalhadores identificou-se, nesta pesquisa, que a extensão universitária passou por um processo em que teve um grande destaque. Esse destaque, inicialmente, veio pela retomada dos editais de fomento ao financiamento de programas e projetos de extensão, fruto da articulação e da luta de movimentos ligados à defesa da extensão universitária, como o FORPROEX, que se articulou com o Governo Federal, especialmente junto ao MEC.

No bojo das medidas de expansão da educação superior, no âmbito das instituições públicas, veio a reativação dos editais PROEXT como forma de expandir as ações de extensão universitária, aumentar o número de discentes inseridos nas ações, expandir as áreas temáticas abordadas nas ações propostas e a articulação da universidade com a comunidade via extensão universitária. Conforme se verá mais adiante na análise dos editais PROEXT, eles não foram a única iniciativa dos governos do Partido dos Trabalhadores em relação à extensão universitária, mas podem ser considerados, conforme apontou Koglin e Koglin (2019), como um dos carros-

chefes do governo no que concerne ao desenvolvimento da extensão universitária. Os editais PROEXT vigoraram no período entre 2009 e 2016, e é importante ressaltar que, antes de 2009, já haviam sido retomadas as ações de extensão sob financiamento do governo, mas não em forma de edital, o que só aconteceu após 2009.

Sobre os documentos analisados nesta pesquisa, o que foi possível identificar de maneira geral foi que eles têm procurado reafirmar a institucionalização da extensão universitária enquanto processo acadêmico indispensável, tanto para a formação do aluno quanto para a qualificação docente, como também em sua relação de intercâmbio com a sociedade, coadunando com o exposto em um dos objetivos da PNEU de 2012, que assevera: "reafirmar a extensão universitária como processo acadêmico definido e efetivado em função das exigências da realidade, além de indispensável na formação do estudante, na qualificação do professor e no intercâmbio com a sociedade" (FORPROEX, 2012, p. 5).

Cabe considerar que o processo de institucionalização da extensão universitária teve seu marco desde a aprovação do artigo 207 da Constituição Federal de 1988, o qual apontou a extensão universitária, juntamente com o ensino e a pesquisa, como uma das três funções básicas da universidade, e deliberou que: "as Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a extensão universitária já figurava como elemento fundamental para a consecução da função da universidade pública. Além disso, a LDB de 1996, no artigo 43, parágrafo VII, colocou a extensão universitária enquanto uma das finalidades da universidade pública. Assim estabeleceu: "promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição" (BRASIL, 1996). Desse modo, reforçou o papel importante e fundamental ocupado pela extensão universitária no âmbito da universidade pública brasileira.

Diante desse quadro, o que se observou durante os governos do Partido dos Trabalhadores foi a criação de mecanismos e normatizações que contribuíram, em grande parte, para afirmar o processo de institucionalização da extensão universitária dentro das universidades públicas, reforçando o que estava estabelecido nas propostas elaboradas pelo FORPROEX. Dentre as medidas adotadas pelo Governo Federal, pode-se citar o carro-chefe da Política de Extensão Universitária, isto é, o Programa de Extensão Universitária (PROEXT). Trata-se do programa de fomento financeiro para a realização de programas e projetos de

extensão no âmbito das IPES, incluindo as universidades públicas, e sobre o qual se debruçará mais adiante.

É importante ressaltar que, além do PROEXT, outras medidas e regulamentações aprovadas e implementadas durante o partido dos trabalhadores influenciaram na institucionalização e fortalecimento da extensão universitária nesse período. Pode-se destacar a aprovação pelo FORPROEX, em 2012, da PNEU, que foi fruto de debates e de muitas lutas em torno da efetivação da extensão universitária nas universidades públicas brasileiras. Ela vem contribuindo muito para o fortalecimento da extensão universitária, compreendida enquanto processo educativo, cultural e científico que articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável e viabiliza a ação transformadora entre a universidade e a sociedade.

A PNEU é o documento norteador do conceito de extensão universitária, sobre o qual deve ser construído o modelo de extensão universitária defendida na universidade pública brasileira. Nele, identificam-se as diretrizes desse modelo e as necessidades a serem superadas para que se efetive a extensão universitária na universidade pública brasileira. Ela aponta, por exemplo, a necessidade do financiamento próprio para desenvolver a extensão universitária e garantir a autonomia da universidade em relação à continuidade da implementação dos programas e projetos de extensão. Aponta ainda para a necessidade de construir um documento norteador da avalição da extensão universitária, o que veio a acontecer em 2017 com a construção do documento IBEU, que direcionou os indicadores sociais para a avalição da extensão universitária na universidade pública. Isso possibilitou sua inserção na avaliação do SINAES.

Por fim, a PNEU sinaliza para a importância de que se efetivasse a curricularização da extensão, o que era uma luta desde 2001, pois constou no Plano Nacional de Extensão Universitária (PNEX) do mesmo ano e no PNE do decênio 2014-2024. Portanto, a aprovação da PNEU durante dos governos do Partido dos Trabalhadores significou um avanço na regulamentação da extensão universitária e uma vitória da luta dos movimentos em defesa da extensão universitária, como o FORPROEX, que se articulou ao governo para a aprovação e a implementação das diretrizes deste documento. Em razão de sua importância, o documento foi analisado ao longo desta pesquisa.

Ao analisar a PNEU de 2012, foi possível identificar que ela destaca a importância do FORPROEX nesse processo:

> O reconhecimento legal das atividades extensionistas e a criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras (FORPROEX), em novembro de 1987, são marcos importantes, na medida em que propiciaram à

> comunidade acadêmica as condições para redefinir a Extensão Universitária. (FORPROEX, 2012, p. 22).

Assim, observa-se que tanto o reconhecimento legal das ações de extensão quanto a criação do FORPROEX e de programas como o PROEXTE, bem como a regulamentação de decretos, leis e resoluções pelo governo, contribuíram não apenas para fortalecer as ações de extensão, mas também para corroborar o fortalecimento do conceito de extensão pactuado pelo FORPROEX na PNEU de 2012, em consonância com o PNEX de 2001. Ao analisar PNEU de 2012, ela identifica a extensão universitária como:

> Um processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa e forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e sociedade. A Extensão é via de mão-dupla, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica, que encontrará, na sociedade, a oportunidade de elaboração da práxis de um conhecimento acadêmico. No retorno à Universidade, docentes e discentes trarão um aprendizado que, submetido à reflexão teórica, será acrescido àquele conhecimento. Esse fluxo, que estabelece a troca de saberes sistematizados, acadêmico e popular, terá como consequências a produção do conhecimento resultante do confronto com a realidade brasileira e regional, a democratização do conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da Universidade. Além de instrumentalizador deste processo dialético de teoria/prática, a Extensão é um trabalho interdisciplinar que favorece a visão integrada do social. (FORPROEX, 2012, p. 08).

Ao analisar o conceito apresentado pela PNEU de 2012, é possível identificar uma consonância com o conceito apresentado no PNEX de 2001, com destaque para a perspectiva conceitual apresentada que reforça que a relação entre a universidade e a sociedade possibilita um maior contato com as demandas da população, o que fortalece a democratização do ensino produzido e contribui para o cumprimento da função primeira da universidade pública brasileira.

Assim, considerando o conceito exposto nos documentos citados, foi possível identificar que já estava bastante superada a noção de extensão universitária enquanto apenas um processo de disseminação de conhecimentos acadêmicos por meio de cursos, seminários, eventos, assessorias e consultorias, e prestação de serviços que foi mais comum anterior aos anos 1990, conforme salientou Tavares e Freitas (2016). No lugar dela, avançava outra concepção, defendida pelo FORPROEX, a partir de 1990, segundo o qual a extensão universitária é um instrumento de interrelação com a sociedade, de democratização do conhecimento, de oxigenação da própria universidade, isto é, uma via de mão dupla que permite diversas possibilidades de transformação da sociedade e da própria universidade pública.

Nesse âmbito, os documentos analisados apontaram que houve um salto na concepção da extensão e, na direção do que afirma Freire (1983, p. 47), houve a introdução de um aspecto muito importante que envolve a construção coletiva de conhecimento, envolvendo a

universidade e a sociedade. Essa construção coletiva passa pelo diálogo, pela troca de saberes em um espaço onde sociedade e universidade possam participar ativamente como atores do processo de construção do conhecimento. Portanto, Freire considera que: “não há absolutização da ignorância nem absolutização do saber. Ninguém sabe tudo, assim como ninguém ignora tudo”.

> O saber começa com a consciência do saber pouco (enquanto alguém atua). É sabendo que sabe pouco que uma pessoa se prepara para saber mais. Se tivéssemos um saber absoluto, já não poderíamos continuar sabendo, pois que este seria um saber que não estaria sendo quem tudo soubesse já não poderia saber, pois não indagaria. O homem como um ser histórico, inserido num permanente movimento de procura, faz e refaz constantemente o seu saber. E é por isso que todo saber novo se gera num saber que passou a ser velho, o qual, anteriormente, gerando-se num outro saber que também se torna velho, se havia instalado como saber novo. (FREIRE, 1983, p. 47).

É possível depreender que, assim definida, a extensão universitária denota uma postura da universidade na sociedade em que se insere. A relação e a interação da comunidade externa com a universidade trazem para dentro da universidade, como instituição social desta sociedade, as reflexões, os confrontos e as transformações próprias da sociedade brasileira.

> Seu escopo é o de um processo interdisciplinar, educativo, cultural, científico e político, por meio do qual se promove uma interação que transforma não apenas a Universidade, mas também os setores sociais com os quais ela interage. Extensão Universitária denota também prática acadêmica, a ser desenvolvida, como manda a Constituição de 1988, de forma indissociável com o Ensino e a Pesquisa, com vista a promoção e garantia dos valores democráticos, da equidade e do desenvolvimento da sociedade em suas dimensões humana, ética, econômica, cultural e social. (FORPROEX, 2012, p. 16).

Nesse âmbito, é possível identificar que a extensão não se configura como um conceito estático, mas que permanece em constante movimento, respondendo às demandas da sociedade, mas também retroalimentando essas demandas. Esse processo gera também mudanças na própria universidade, fazendo com que a extensão, a universidade e a sociedade realizem trocas e constantes avanços ao longo de sua história.

O conceito de extensão e as diretrizes que foram pactuadas pelo FORPROEX, de acordo com seu documento, PNEU de 2012, cumprem um papel essencial na orientação da prática extensionista. Essas diretrizes são o norte para orientar a formulação e a implementação das ações de extensão universitária, sendo elas: interação dialógica; interdisciplinaridade e interprofissionalidade; indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; impacto na formação do estudante; e, finalmente, impacto e transformação social.

- A interação dialógica diz respeito a orientar o desenvolvimento de relações entre Universidade e setores sociais marcadas pelo diálogo e troca de saberes, superando-se, assim, o discurso da hegemonia acadêmica e substituindo-o pela ideia de aliança

> com movimentos, setores e organizações sociais. Não se trata mais de "estender à sociedade o conhecimento acumulado pela Universidade", mas de produzir, em interação com a sociedade, um conhecimento novo. Um conhecimento que contribua para a superação da desigualdade e da exclusão social e para a construção de uma sociedade mais justa, ética e democrática.
>
> - A diretriz de Interdisciplinaridade e Interprofissionalidade para as ações extensionistas busca superar essa dicotomia, combinando especialização e consideração da complexidade inerente às comunidades, setores e grupos sociais, com os quais se desenvolvem as ações de Extensão, ou aos próprios objetivos e objetos dessas ações. O suposto dessa diretriz é que a combinação de especialização e visão holísticas pode ser materializada pela interação de modelos, conceitos e metodologias oriundos de várias disciplinas e áreas do conhecimento, assim como pela construção de alianças intersetoriais, interorganizacionais e interprofissionais. Dessa maneira, espera-se imprimir às ações de Extensão Universitária a consistência teórica e operacional de que sua efetividade depende.
> - A diretriz Indissociabilidade Ensino - Pesquisa - Extensão reafirma a Extensão Universitária como processo acadêmico. Nessa perspectiva, o suposto é que as ações de extensão adquirem maior efetividade se estiverem vinculadas ao processo de formação de pessoas (Ensino) e de geração de conhecimento (Pesquisa).
> - A diretriz Impacto na formação do estudante reafirma que as atividades de Extensão Universitária constituem aportes decisivos à formação do estudante, seja pela ampliação do universo de referência que ensejam, seja pelo contato direto com as grandes questões contemporâneas que possibilitam. Esses resultados permitem o enriquecimento da experiência discente em termos teóricos e metodológicos, ao mesmo tempo em que abrem espaços para reafirmação e materialização dos compromissos éticos e solidários da Universidade Pública brasileira.
> - A diretriz Impacto e Transformação Social reafirma a Extensão Universitária como o mecanismo por meio do qual se estabelece a inter-relação da Universidade com os outros setores da sociedade, com vistas a uma atuação transformadora, voltada para os interesses e necessidades da maioria da população e propiciadora do desenvolvimento social e regional, assim como para o aprimoramento das políticas públicas. A expectativa é de que, com essa diretriz, a Extensão Universitária contribua para o processo de (re)construção da Nação, uma comunidade de destino, ou de (re)construção da polis, a comunidade política. Nesse sentido, a diretriz Impacto e Transformação Sociais imprime à Extensão Universitária um caráter essencialmente político. (FORPROEX, 2012, p. 30-36).

Em se tratando da relação entre a universidade e a sociedade, foi possível observar, a partir da análise das diretrizes apresentadas pela PNEU de 2012, que a diretriz que orienta a relação da universidade com a sociedade é a interação dialógica, marcada pelo diálogo e pela troca de saberes, ultrapassando, com isso, o discurso da hegemonia acadêmica e fazendo surgir a ideia de relação com movimentos, setores e organizações sociais. Nesse sentido, não se trata mais de estender o conhecimento produzido pela universidade para a sociedade, mas produzir um conhecimento novo por meio de interação entre ambas.

> A preocupação em possibilitar que a Universidade atue produzindo resultado nas relações sociais é uma antiga questão, mas, nos últimos tempos, passou a ter conotações mais profundas e diferenciadas, principalmente quando se procura a redefinição de sua identidade em que se carregue a perspectiva de ser mais compromissada com os interesses sociais. (FRANTZ; SILVA, 2002, p. 105).

Com base nessa diretriz, é possível identificar que o conceito de extensão universitária sempre esteve ligado à função social da universidade, atrelado à forma como ela poderia intervir

na sociedade a sua volta. Por isso, vem de longo tempo “a ideia [de] que a universidade deve promover a extensão do saber por ela produzido”. A extensão é, nesse sentido, uma expressão do próprio compromisso social da universidade, originado no momento em que um determinado modelo de universidade é adotado e que requer os mesmos objetivos sociais, políticos e culturais (FRANTZ; SILVA, 2002, p. 105).

Portanto, o salto que sofreu o conceito de extensão está bastante relacionado, também, à luta do FORPROEX e outros fóruns de representantes de extensão, a partir de sua criação em 1987, para que a sua institucionalização acontecesse conforme o que foi previsto no artigo 207 da Constituição Federal. Ou seja, esses movimentos lutavam pelo fortalecimento da articulação entre ensino, pesquisa e extensão e pela consecução dos objetivos principais, que são a articulação com a sociedade e a produção coletiva do conhecimento.

Contrastando com a luta do FORPROEX e de outros fóruns que, desde sua criação nos anos 1980, vêm debatendo a extensão universitária e alcançando avanços na legislação e nas normatizações, ao longo das décadas de 1990 e 2000, como já apontado, é importante destacar que o ideário neoliberal, já nas décadas de 1970 e 1980, nos países hegemônicos exigiu mudanças políticas, econômicas e sociais. Para os países periféricos e dependentes como o Brasil, novas exigências foram colocadas para a universidade pelos princípios da segurança, do desenvolvimento econômico e da integração nacional adotados pelos interesses da política antidemocrática do Estado. Essas exigências compreendiam que a universidade deveria gerar lucro social, ou seja, preparar mão de obra, e, nesse sentido, seu papel não seria apenas o de transmitir cultura, mas também de preparar indivíduos que seriam contratados pelo mercado. Essa concepção separa, assim, a educação do saber. No bojo dos conflitos que se colocam em torno da própria identidade da universidade, a extensão é entendida como uma discussão central, porque diz respeito a esse novo caráter que se quer imprimir na universidade comprometida com um novo tempo e com a historicidade.

Em um contexto em que se tentava afirmar a extensão como elemento integrante da vida acadêmica, num cenário de avanços neoliberais que apregoam práticas extensionistas imediatistas e pontuais, o FORPROEX teve um papel importante porque, articulado com outros fóruns de representação da extensão universitária, organizou-se a fim de construir debates nos Encontros Nacionais de Extensão, por ele organizados, e manter a articulação com as instâncias do governo, como o MEC. Foi nesse sentido que o FORPROEX manteve, após 2003, uma forte articulação com o governo do Partido dos Trabalhadores, isto é, com a finalidade de contribuir não apenas para os debates, mas também para a criação de mecanismos de fortalecimento da extensão universitária.

Já desde os primeiros encontros, e especificamente a partir da criação do PNEX de 2001, produzido em parceria com o Ministério da Educação, e posteriormente com a aprovação da PNEU de 2012, o FORPROEX preocupou-se em estabelecer algumas metas importantes sobre a extensão universitária no Brasil e tratou de fortalecer a luta, os debates e as articulações para que essas metas fossem cumpridas, ou, pelo menos, tivessem avanços importantes. Dentre elas, podem-se destacar:

> - Tornar permanente a avaliação institucional das atividades de extensão universitária como um dos parâmetros de avaliação da própria Universidade;
> - Defender o financiamento público, transparente e unificado, destinado à execução das ações extensionistas em todo o território nacional, visando a continuidade dos programas e projetos;
> - Contribuir para que a Extensão Universitária seja parte da solução dos grandes problemas sociais do país; a institucionalização da participação da extensão no processo de integralização curricular, em quatro anos;
> - Estimular a utilização das tecnológicas disponíveis para ampliar a oferta de oportunidades e melhorar a qualidade da educação em todos os níveis;
> - Possibilitar novos meios e processos de produção, inovação e disponibilização de conhecimentos, permitindo a ampliação do acesso ao saber e ao desenvolvimento tecnológico e social do país. (FORPROEX, 2012, p. 5-6).

É possível considerar que os documentos aprovados no âmbito do FORPROEX, como o PNEX de 2001 e a PNEU de 2012, sinalizaram para avanços em direção da concretização das lutas do FORPROEX para fortalecer a institucionalização da extensão universitária enquanto elemento fundamental no processo de construção do conhecimento acadêmico.

Vale frisar, no entanto, que mesmo sinalizando os avanços em relação à definição do conceito de extensão universitária e à sua institucionalização na universidade pública brasileira, eles vêm acontecendo de forma lenta e permeada por muitos desafios colocados pela própria conjuntura política neoliberal que se adensa após 2003. Sendo impulsionada pelas grandes transformações desta época atual, essa conjuntura demanda novos desafios e oportunidades que se tornam diretrizes para orientar as agendas dos governos, dos movimentos sociais, das organizações públicas e privadas e, também, das instituições de educação superior. Dessa forma, esses elementos têm rebatimentos na estruturação da extensão universitária, no âmbito das universidades públicas.

Sobre essa questão, observa-se que a PNEU de 2012, em uma análise do contexto atual, registra que:

> A transformação da Extensão em um instrumento efetivo de mudança da Universidade e da sociedade, em direção a justiça social e aprofundamento da democracia, caminha pari passu com o enfrentamento desses desafios e busca de novas oportunidades que se descortinam no contexto internacional e na realidade brasileira. Desafios a serem confrontados e oportunidades a serem aproveitadas por meio de políticas públicas. Mas a efetividade destas, por sua vez, depende fortemente do que a Universidade, em especial, pode oferecer aos governos e à sociedade. (FROPROEX, 2012, p. 9).

No sentido de compreender melhor esse contexto atual que se coloca para a extensão, dentre os documentos analisados está também a Rede Nacional de Extensão (RENEX), que é uma ação importante, criada em 1987, e que vem sendo fortalecida nas últimas décadas. A RENEX foi criada pelo FORPROEX, em interlocução e articulação com o Ministério da Educação, durante o I Encontro Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, e que foi fomentada e atualizada por meio de parceria com o Governo Federal, no contexto dos governos do Partido dos Trabalhadores.

A RENEX, conforme informações do site oficial[70], foi criada com o objetivo de manter um cadastro atualizado das instituições integrantes do FORPROEX, bem como de divulgar ações de extensão universitária e coordenar o Sistema Nacional de Informações de Extensão (SIEX), que se constituiu como um banco de dados sobre as práticas de extensão no país[71]. A criação da RENEX e do SIEX, pelo FORPROEX, representou um esforço de contribuir para o registro, a sistematização e a divulgação das atividades de extensão em nível nacional. Essa realidade os coloca como um subsídio importante para o processo de avaliação da extensão universitária, tendo em vista sua finalidade de congregar informações fundamentais sobre as atividades de extensão, sua organização e funcionamento. Ademais, eles contribuem para que as ações de extensão sejam mais reconhecidas e ganhem uma maior visibilidade, tanto pelas instituições de educação superior quanto pelos diversos setores da sociedade.

O SIEX foi criado em 1993, no âmbito da UFMG, e vem passando por uma atualização do seu *software*. Em 2000 passou a atender às universidades integrantes do FORPROEX com o apoio da Secretaria de Educação Superior (Sesu), do Ministério da Educação (MEC), que assumiu diretamente as medidas e as propostas junto ao FORPROEX, com objetivo de torná-lo um Sistema Nacional de Informatização da Extensão. O SIEX tornou-se SIEX/Brasil, e esse movimento significou um avanço, tendo em vista que o sistema permitiu congregar as ações de extensão (cursos, eventos, prestação de serviços, programas e projetos) e unificar os cadastros em um único sistema, possibilitando aos gestores de extensão a melhor gestão das atividades. Ele também contribuiu para fortalecer a relação da universidade com a comunidade[72].

[70] As informações da Renex encontram-se disponíveis em: https://www.ufmg.br/proex/renex/index.php

[71] O banco de dados sobre a extensão universitária no Brasil, mantido pelo FORPROEX, tem contribuído, entre outras ações, para fomentar pesquisas sobre a extensão universitária no âmbito das instituições públicas brasileiras. Nesta pesquisa, tanto a Rede RENEX quanto o Sistema SIEX/Brasil se constituíram como fontes de informações e os documentos analisados, referentes ao FORPROEX, estão disponibilizados nas plataformas.

[72] As informações sobre o SIEX estão disponíveis no site: https://sistemas.ufmg.br/siex/PrincipalVisitante.do

Ao analisar a PNEU, de 2012, observa-se que ela apontou a importância do registro e da sistematização das ações de extensão universitária, colocando-os como um dos desafios para a extensão universitária ao especificar a importância de "assegurar o uso de tecnologias educacionais inovadoras e efetivas nas ações de extensão universitária, de forma a garantir seu fortalecimento" (FORPROEX, 2012, p. 23).

Essa unificação de cadastros em um único sistema permitiu ao SIEX/Brasil, conforme a análise feita a partir do site oficial do sistema, reunir informações detalhadas das propostas de cada ação de extensão, das instituições de educação pública brasileiras, tais como: a descrição das ações; o período de realização (início e término); a unidade a que se liga; a equipe; a linha de extensão a que se relaciona; as parcerias; a captação (ou não) por editais de fomento; a abrangência; e os resultados. Esse mecanismo serve também como fonte de pesquisas e, assim, como fomento de debates e produções científicas no âmbito da extensão universitária, permitindo o fortalecimento da relação da extensão com a pesquisa.

Ao analisar a PNEU de 2012, foi possível identificar que ela afirma que o registro e a sistematização das informações contribuem para o fortalecimento da articulação ente ensino, pesquisa e extensão. Sobre a contribuição do registro e da sistematização das ações de extensão para o fortalecimento da relação da extensão com a pesquisa, por exemplo, a PNEU de 2012 destaca-a como de extrema importância.

> A diretriz Indissociabilidade Ensino - Pesquisa – Extensão reafirma a Extensão Universitária como processo acadêmico. Nesta perspectiva, o suposto é que as ações de extensão adquirem maior efetividade se estiverem vinculadas ao processo de formação de pessoas (Ensino) e de geração de conhecimento (Pesquisa). [...] Na relação entre Extensão e Pesquisa, abrem-se múltiplas possiblidades de articulação entre a Universidade e a Sociedade. Visando a produção de conhecimento, a Extensão sustenta-se principalmente em metodologias participativas, no formato investigação-ação (ou pesquisa-ação), que priorizam métodos de análises inovadores, a participação dos atores sociais e o diálogo. (FORPROEX, 2012, p. 18).

Sobre isso, o fórum ressalta, ainda, a importância de que práticas extensionistas estejam ancoradas nessas metodologias participativas, com métodos de análise inovadores e que permitam a participação dos atores sociais por meio do diálogo e a produção de conhecimento ancorado na realidade social, pela apreensão de saberes e práticas ainda não sistematizadas, bem como a aproximação aos valores e princípios que orientam a comunidade. Assim, o SIEX/Brasil poderá ser a base para produções científicas acadêmicas importantes sobre a extensão universitária, contribuindo para seu reconhecimento como prática acadêmica fundamental no âmbito das universidades públicas.

A criação do SIEX/Brasil significou um passo importante e um avanço em relação à sistematização das ações de extensão e à sua atualização. Cabe apontar que diante da

necessidade de aprimoramento impressa pela velocidade das novas tecnologias, bem como pela exigência de um maior registro das informações, houve a criação, por pesquisadores e diversos alunos das diversas universidades brasileiras, sob a coordenação do Ministério da Educação, a partir do SIEX/Brasil, do Sistema de Informação e Gestão de Projetos (SIGPROJ[73]), com o objetivo de auxiliar o planejamento, a gestão, a avaliação e a publicização de projetos de extensão, de pesquisa, de ensino e assuntos estudantis desenvolvidos e executados nas universidades brasileiras (FORPROEX, 2012).

Contudo, pensando sobre a importância dos sistemas informatizados e das tecnologias no que concerne ao registro e informatização de dados e sistematização de informações sobre a extensão, cumpre-se destacar que, desde a década de 1990, o crescente avanço tecnológico configura parte das mudanças impetradas na organização do modo de produção do capital, assim como ocorre com a introdução do ideário neoliberal no país, e neste contexto novas tecnologias gerenciais vêm sendo introduzidas nas IPES brasileiras.

Essa introdução de técnicas gerenciais acontece porque, no contexto da reforma do Estado Brasileiro, elas foram consideradas mais eficientes na gestão pública, conforme apontou Chauí (2003). Portanto, essas técnicas, no que concerne, por exemplo, à *avaliação*, incluem a busca por indicadores de desempenho e planejamento estratégico visando atingir as metas, além de ferramentas que buscam o aumento da produtividade, como o uso de planilhas de controle e resultados do esforço produtivo medidos por valores monetários e pela competitividade. Na concepção adotada nesta tese, portanto, é preciso estar alerta quanto aos processos de registro e sistematização de informações, no sentido de que a sistematização de dados pode vir a reforçar a lógica produtivista, na medida em que amplia o controle sobre as ações de extensão e imprime métodos de avaliação e resultados mais sistematizados e pautados inclusive em indicadores sociais.

Sobre essa preocupação, observou-se, por exemplo, na análise dos editais do PROEXT, que, a partir de 2009, ano do primeiro edital publicado pelo MEC após a criação da lei que regulamentou o PROEXT, instrumentos de avaliação já constavam nos editais como exigência para controle e avaliação das ações desenvolvidas nos programas e projetos de extensão universitária. Esses instrumentos apontavam para a exigência de dados sobre a execução das etapas, o cumprimento de metas e o alcance dos objetivos.

No edital MEC/Sesu (2011, p. 26), por exemplo, consta que o acompanhamento das ações dos programas e projetos seria realizada por intermédio, conforme item 14 do edital, de

[73] O SIGPROJ era coordenado pelo MEC por meio do endereço: http://sigproj.mec.gov.br/. No entanto, ao acessar o endereço, identifica-se que atualmente o novo endereço de acesso é: http://sigproj.ufrj.br/

"análise do relatório de acompanhamento, análise de relatório final de atividades, e a participação em evento regional e/ou regional, com preferência para apresentação e publicação de trabalhos acadêmicos". Consta também que todos os relatórios de atividades deveriam ser elaborados de acordo com modelo de relatório final disponibilizado pelo MEC/SESu/DIFES e enviado via SIGPROJ à DIFES após um mês de finalização do projeto. Esses exemplos remetem a pensar a lógica gerencialista que, conforme Chauí (2003), visa transformar as instituições públicas em organizações, com a adoção de mecanismos gerenciais que são utilizados por empresas, consideradas pelo discurso dos organismos internacionais como mais eficientes para a gestão pública.

O SIGPROJ tem como objetivo, conforme disponibilizado no site do sistema, agilizar o envio de projetos *on-line*, além de pareceres técnicos e câmaras, acompanhamento e monitoramento das propostas nas fases de planejamento, execução e avaliação[74]. Assim, o que se observa desse sistema é que ele pode contribuir muito para auxiliar a gestão universitária, democratizar as informações para a comunidade universitária e para a sociedade, mas não perdendo de vista a forma como os mecanismos privados do capital podem ser inseridos nesse processo, isto é, por meio do controle e da avaliação com caráter produtivista.

Em consulta ao site do SIGPROJ, identificou-se que os avanços produzidos no sistema permitem, já na atualidade, agilizar os processos relativos ao cadastro dos programas e projetos e extensão na plataforma. Nesse sentido, permite que cada instituição esteja habilitada para que o gestor possa cadastrar projetos em formulário *on-line*, bastando para isso que o coordenador do projeto tenha vínculo com a instituição e cadastro como pesquisador no SIGPROJ. Para a comunidade, a consulta ao sistema é aberta, o que permite encontrar projetos de extensão, pesquisa, ensino e atividades relacionadas a discentes, em cada instituição pública do país. O sistema está em constante atualização e já vem sendo utilizado pelas universidades brasileiras para registro em tempo real das ações de extensão universitária.

Especificamente em relação às ações de extensão cadastradas no SIEX/Brasil, ao se analisar as informações presentes no sistema, identifica-se que, entre os anos de 2003 e 2016, elas passaram por um grande crescimento quantitativo. Esse aumento aconteceu gradualmente, ano a ano, desde 2003 até 2016, e demonstrou que a extensão ocupou um espaço de importância dentro das IPES nesse período. Entende-se que isso está relacionado ao aumento do fomento para os programas e projetos de extensão, ao longo do período, por meio, principalmente, do

[74] Informações disponíveis no site: http://sigproj.ufrj.br/

Programa de Extensão Universitária, o PROEXT. A Tabela 1 demonstra o aumento das ações de extensão em cada ano nas IPES, conforme registrado no SIEX/Brasil.

Tabela 1 – Evolução do quantitativo das ações de extensão registradas no SIEX/BRASIL entre 2003 e 2016[75]

Ano	Curso	Evento	Prestação de serviço	Programa	Projeto	Total
2003	06	12	07	17	58	100
2004	08	12	07	21	68	116
2005	16	14	07	24	85	146
2006	18	19	08	31	97	173
2007	22	26	12	34	126	220
2008	37	37	28	50	183	335
2009	158	192	116	88	419	973
2010	355	435	472	135	716	2.113
2011	420	456	628	170	986	2.660
2012	430	411	560	212	1.152	2.765
2013	448	429	497	218	1.239	2.831
2014	510	555	414	220	1.282	2.981
2015	555	558	409	226	1.340	3.088
2016	609	652	442	224	1.387	3.314

Fonte: Elaborado pela própria autora (2021).

Desse aumento do número de ações cadastradas no Sistema SIEX/Brasil, identificou-se, ainda, um crescimento maior após o ano de 2009, o que permite novamente relacionar esse crescimento à implementação do PROEXT, instituído pelo Decreto nº 6.495, de 30 de junho de 2008, quando houve a regulamentação do Programa de financiamento público para a extensão universitária, por meio de edital destinado diretamente para realização de programas e projetos de extensão. É importante destacar que, embora não estejam dentro do período analisado, identifica-se que as ações de extensão cadastradas nos anos de 2017 a 2020 continuaram a aumentar, porém em proporção um pouco menor[76].

[75] Os dados utilizados na Tabela 1 têm como fonte: https://sistemas.ufmg.br/siex/PrincipalVisitante.do

[76] As ações de extensão registradas no SIEX/Brasil, em geral, têm continuidade por dois anos ou mais, o que mostra que as ações constantes entre 2017 e 2020 podem estar relacionadas a ações cadastradas nos anos anteriores, e a queda nos registros pode estar relacionada ao fato de que novas ações a partir de 2017 não estão sendo financiadas, uma vez que não houve abertura de edital a partir deste ano, conforme consta no site do Ministério da Educação (MEC).

Numa análise geral dos editais PROEXT, que se deu pela leitura e destaque dos elementos relacionados aos eixos da análise, da autonomia universitária, da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, do financiamento, da avaliação e da curricularização, observou-se que houve um aumento gradativo dos recursos desde 2009 até 2016, destinados à realização das ações de extensão, o que viabilizou o movimento expresso no quadro 2, mais abaixo, em que as ações desenvolvidas cresceram gradativamente. Esse movimento levou ao fomento da extensão universitária nas instituições públicas federais, estaduais, municipais e comunitárias, e ao aumento do alcance dos projetos e programas de extensão junto à comunidade. Isso se constituiu como uma das principais diretrizes defendidas pela PNEU de 2012, que caracterizou a necessidade de que a extensão pudesse contribuir para a resolução dos grandes problemas sociais do país. Isso significa que suas práticas devem atender às reais necessidades sociais, como a produção de alimentos, a habitação, a geração de emprego, e outras situações que estejam relacionadas aos direitos humanos, à educação, ao meio ambiente, à saúde etc.

É importante retomarmos as análises de Chaves, Reis e Guimarães (2018), empreendidas no item sobre financiamento, no capítulo anterior, quando analisam o financiamento da política de educação superior nos governos Lula, e atentarmos para o fato de que o aumento registrado de investimentos nesse setor foi de 144,10% de 2003 a 2016, mas que os autores afirmam que as maiores despesas foram com o FIES e o PROUNI, que são programas de financiamento por adesão. No caso da extensão universitária, entendemos que o aumento do financiamento de suas ações está relacionado também ao fato de se tratar também de programa por adesão, identificado por e que contribuíram sobremaneira para o processo de expansão da educação superior brasileira.

Além disso, é importante observar aqui que a forma de financiamento através de editais é fragmentada e tem caráter eventual e, nesse sentido, traz impactos para a autonomia universitária em relação à possibilidade de as IPES poderem decidir e planejar a longo prazo sobre sua política de extensão universitária. Isso se evidenciou quando, entre 2015 e 2016, o governo reduziu o número de propostas aprovadas para financiamento dentre aquelas apresentadas naqueles anos. Uma análise dos editais PROEXT permitiu identificar que houve uma diminuição crescente no volume de recursos, comparado a anos anteriores. No edital de 2010 para o ano de 2011, o governo chegou a financiar 100% das propostas apresentadas, porcentagem que diminuiu para 10% em 2015, na proporção entre propostas submetidas e financiadas.

Assim, reconhece-se que o PROEXT foi um avanço quando se aborda a temática do financiamento da extensão universitária no Brasil, porém não se pode deixar de observar os seus limites, que se configuram na insegurança e falta de autonomia das IPES em relação ao planejamento de suas ações de extensão universitária a longo prazo, bem como a concretização de sua política de extensão universitária. Sobre tal questão, a análise da PNEU de 2012 permite identificar que ela sugere que se crie uma fonte estável, sólida e transparente de recursos para superar esse caráter fragmentado e eventual estabelecido nos editais.

A conclusão a que se chega é de que a diminuição de recursos que levou ao financiamento de apenas 10% das propostas de programas e projetos submetidos ao MEC/SESu se explica porque o governo de Michel Temer, que assumiu em 2016, após o golpe contra a Presidenta Dilma Rousseff, extinguiu o PROEXT, o que vem gerando impactos negativos e diretos nas ações de extensão universitária.

> No ano de 2016, o MEC extinguiu esta importante e única política de financiamento da extensão, deixando de lançar editais anuais e fomentar propostas de extensão. Neste sentido, as Universidades e Institutos Federais estão utilizando unicamente recursos orçamentários internos para cumprir com sua missão institucional de garantir a oferta de ações de extensão à sociedade. (FLORES; MELO, 2020, p. 4).

O corte de recursos realizado nos editais PROEXT fez parte da política de ajuste fiscal do governo Michel Temer que, entre outras coisas, propôs através da Emenda Constitucional 95[77] o congelamento dos gastos públicos por vinte anos e afetou diretamente as políticas públicas como a educação e a saúde, bem como os direitos dos trabalhadores.

> O pretendido congelamento dos gastos públicos sociais por 20 anos, estabelecido pela Emenda Constitucional, assim sintetizadas por um dos dirigentes do *think tank* neoliberal Casa das Garças, Edmar Bacha: desvinculação dos benefícios sociais, do salário mínimo, afetando especialmente os aposentados; extinção das vinculações constitucionais obrigatórias para a educação e a saúde; fim da gratuidade das universidades públicas; fim do princípio da universalidade do Sistema Único de Saúde; reforma da previdência, em termos tão regressivos que a imensa maioria da população não poderá usufruí-la ou, no melhor dos casos, poderá gozar de benefícios por apenas cinco anos, após uma árdua vida de trabalho. A esse quadro hostil aos trabalhadores é preciso acrescentar as mudanças infrainstitucionais, como a prevalência do negociado sobre o legislado, estilhaçando a já combatida CLT, assim como a flexibilização da legislação ambiental, de modo que, na prática, prevalecerá o interesse das corporações sobre o bem-comum da natureza. (LEHER, 2018, p. 66).

[77] De acordo com informações do site da Agência Senado, o Congresso Nacional promulgou, no dia 15 de dezembro de 2016, a Emenda Constitucional 95. Encaminhada pelo governo de Michel Temer ao Legislativo com o objetivo de equilíbrio das contas públicas por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos, a PEC do teto de gastos públicos foi aprovada depois de muita discussão entre os senadores. De acordo com o texto, o teto para 2017, primeiro ano de vigência da PEC, foi definido com base na despesa primária paga em 2016 (incluídos os restos a pagar), com a correção de 7,2%, a inflação prevista para este ano. A partir de 2018, os gastos federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (BRASIL, 2016a).

Especificamente na área da educação, os contingenciamentos de 2017 reduziram o orçamento para pouco mais de R$3 bilhões, o que significou uma redução de recursos de 14% em relação ao orçamento do ano anterior, e que são incapazes de custear, segundo o autor, as despesas já contratualizadas, inviabilizando até o tradicional edital universal do CNPq em 2016 e 2017. Além disso, mesmo com a queda do orçamento em 2017, o Projeto de Lei de 2018 "não corrigiu as perdas acumuladas nas despesas de custeio, e os recursos do Tesouro para capital foram reduzidos em mais de 50% em relação ao já encolhido orçamento do ano anterior" (LEHER, 2018, p. 69). O resultado foi o sufocamento ainda maior do orçamento das universidades federais, que cada vez ficam mais enfraquecidos.

Esses apontamentos reforçam o que já estava previsto na PNEU de 2012, conforme foi sinalizado anteriormente, ou seja, que é preciso garantir o financiamento público para que as universidades públicas desenvolvam suas ações, como é o caso das ações previstas nos programas e projetos de extensão universitária. (FORPROEX, 2012). Nesse sentido, em relação à extensão universitária, o governo precisa estar comprometido com a tarefa de constituir um financiamento público, transparente, unificado e que viabilize a continuidade das ações conforme estão especificadas na PNEU, de 2012. Em um de seus objetivos, estabelece: "defender um financiamento público, transparente e unificado, destinado à execução de ações extensionistas em todo território nacional, visando a continuidade dos programas e projetos" (FORPROEX, 2012, p. 5).

Caetano e Campus (2019, p. 4) chamam a atenção para a importância e o impacto do orçamento público sobre a autonomia universitária. Para eles, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, a autonomia universitária "é referência para que as universidades federais possam construir sua identidade e assumir seu papel social no Estado democrático de direito". Nesse sentido, o artigo 207 afirma que: "as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" (BRASIL, 1988).

Os autores acrescentam que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei nº 9.394/1996, regulamentou o disposto no artigo 207 da Constituição Federal e seus artigos 53 e 54 tratam da autonomia das universidades, assegurando-lhes no exercício desta autonomia "criar e extinguir cursos, programas de educação superior, firmar contratos, acordos e convênios e fixar o número de vagas". Para tanto, "gozam, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura" (BRASIL, 1996).

No entanto, cumpre lembrar, conforme afirma Fávero (1999), que a autonomia é resultado de uma exaustiva conquista e, que por isso, não deve ser entendida como uma dádiva,

nem como um fim em si mesma, mas como uma condição necessária para garantir as razões de ser da universidade. E nesse sentido destaca que é preciso lembrar que:

> A universidade não é um ente abstrato, separado da sociedade que a mantém e do Estado que lhe dá existência jurídica. E, se por um lado nunca houve autonomia universitária em sentido pleno no Brasil, apesar de proclamada na última Constituição e em documentos oficiais, por outro, observa-se que se trava uma luta para a efetiva construção desse princípio. Tal luta, no entanto, não poderá excluir avaliação e controle social da produção universitária, a partir do conhecimento e acompanhamento de suas práticas. (FÁVERO, 1999, p. 8).

Chama a atenção, nessa análise da autora sobre a luta para construir e garantir a autonomia universitária, o fato de que no contexto atual, diante das políticas de orientação neoliberal, o Brasil adotou determinadas medidas para a política de educação superior, as quais vão ao encontro das recomendações previstas nos documentos dos organismos internacionais, como foi o caso do texto publicado pelo Banco Mundial, *La Enseñanza Superior, Las lecciones derivadas de la experiência*. Ao fazê-lo, reforça a lógica da privatização e mercadorização da educação. Nos termos de Freitas *et al*. (2013), a educação se subordina ao mercado, com a forte presença, especialmente nos governos do Partido dos Trabalhadores, de empresas privadas na elaboração, execução e avaliação das políticas educacionais. Nesse sentido, as críticas presentes em tal documento e respaldadas pelo Ministério da Educação voltam-se para um projeto global de redefinição da educação conforme os termos do mercado.

> As críticas às instituições universitárias públicas surgem, não como mera acusação abstrata, mas relacionada às condições materiais da sociedade, pela adoção por parte do governo da ideologia neoliberal, na qual se defende "a transformação do espaço de discussão política em estratégia de convencimento publicitário; a celebração da suposta eficiência e produtividade da iniciativa privada em oposição à ineficiência e ao desperdício dos serviços públicos; a redefinição da cidadania pela qual o agente político se transforma em agente econômico e o cidadão em consumidor, são todos elementos centrais importantes do projeto liberal global. É nesse projeto global que se insere a redefinição da educação em termos de mercado". (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 15).

Nessa ótica apresentada, essas críticas levavam ao fortalecimento da ideia da universidade pública voltada para resultados e para serviços. Nos dizeres de Chauí (2003), trata-se da "universidade operacional", nos moldes dados pelas empresas, caracterizada, entre outros aspectos, por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, pensada para ser flexível, estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos. Em relação à autonomia universitária, Fávero (1999) argumenta que, quando se relaciona o desenvolvimento da educação ao desenvolvimento econômico, a educação passa a ser um problema financeiro diante da crise fiscal, o que significaria menos intervenção do Estado na destinação de recursos para os fundos

públicos e mais introdução de capital privado na educação. Na concepção do Banco Mundial, a autonomia universitária para as IPES poderia ser garantida da seguinte maneira:

> Se os governos quiserem instituições públicas melhores, autônomas, com qualidade e eficiência, devem efetuar reformas importantes no que diz respeito ao financiamento. Isso se daria com a mobilização de fundos privados para o ensino superior público, com o apoio aos melhores estudantes que não dispõem de meios para prosseguir seus estudos universitários e com o fomento à eficiência na alocação e utilização dos recursos fiscais entre as instituições públicas e dentro delas. (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 44).

Nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), as medidas tomadas na reforma da educação superior seguiram as orientações das diretrizes dos documentos dos organismos internacionais, a partir dos documentos que vinham sendo publicados desde a década de 1990. Em relação à extensão universitária, embora tenha havido a criação e regulamentação do PROEXT por meio do Decreto nº 6.495 de 2008 e, conforme apontado na Tabela 1, acima, tenha sido dada maior visibilidade à extensão universitária, inclusive pelo aumento do número de ações através dos programas e projetos desenvolvidos no âmbito da extensão universitária no Brasil no período de 2003 a 2016, é preciso pontuar que o orçamento destinado para as universidades não garante a sua autonomia financeira no sentido de dar-lhes um orçamento próprio para a extensão, claro e transparente, que permita a continuidade das ações. Pelo contrário, o orçamento depende do Governo Federal, que toma as decisões sobre o montante de recursos, sua forma de destinação e sua aplicabilidade, e inclusive sua continuidade ou não.

Os governos do Partido dos Trabalhadores, ao manterem a adesão às diretrizes e recomendações dos organismos internacionais em relação às orientações sobre as reformas na educação, aqui especificamente a educação superior, colocaram como eixos centrais o fortalecimento da educação privada, mesmo que estes governos tenham também aumentado os investimentos na educação pública. Sobre essa questão, Mancebo (2004, p. 852) afirma que "pode-se mesmo inferir que existem situações em que a privatização se faz presente mesmo com a manutenção e até com o aumento do gasto público destinado ao setor". Esse foi o caso da proposta dos governos do Partido dos Trabalhadores para educação, que teve como carro-chefe a expansão do acesso e a permanência do aluno no ensino superior, e isso, independentemente da natureza da instituição a que ele pertença, seja pública, privada ou comunitária. Essa proposta se materializou no PROUNI, que propriamente não implicou em uma redução dos recursos estatais destinados à educação superior pública, mas acarretou colocar em curso um mecanismo de realocação de verbas públicas para a iniciativa privada. Esse é o caso da isenção de cobrança fiscal, que deixou de correr em troca de compra de vagas no setor educacional privado. Assim:

> O que está em jogo com esse Programa não é o "afastamento" da ação estatal, senão sua reconfiguração quanto à oferta do ensino superior. Aliás, com relação a esse Programa, deve-se insistir no seu aspecto privatizante, também, porque ele delega responsabilidades públicas para entidades privadas e, mesmo que os alunos não paguem mensalidades, contribui para o aumento da oferta privada nesse campo. (MANCEBO, 2004, p. 849).

Nessa análise, a autora chama a atenção para uma preocupação dentro desta lógica privatizante e que deve ir além da questão do enxugamento do financiamento público para a educação superior e da abertura do campo para empresas privadas de ensino, que é a privatização de forma indireta. Ela é muito eficaz e se define como "aquela que pode ocorrer pela introdução de mecanismos de administração e gerenciamento empresariais nas instituições públicas educacionais, especialmente para a busca de recursos no mercado" (MANCEBO, 2004, p. 853). A autora ainda destaca que essa diretriz vem sendo fortemente inserida pelo governo do Partido dos Trabalhadores e está presente na reforma universitária que foi realizada quando sugeriu a diversificação das fontes de financiamento.

As medidas implementadas sob esses vieses, durante os governos dos Partidos dos Trabalhadores, entre outras questões, geraram uma diminuição da autonomia universitária em razão da inserção de mecanismos privados de controle e gestão nas universidades, bem como a introdução de capital privado nas instituições públicas. Em relação ao PROEXT, por exemplo, retomado a partir de 2003 como parte do pacote de medidas de ampliação do acesso à educação pública e de incentivo à permanência estudantil no ensino superior, as análises realizadas dos editais do programa, entre 2009 e 2016, sinalizam que também houve mecanismos para a abertura do incentivo à inserção do capital privado no financiamento dos programas e projetos de extensão, uma vez que os próprios editais abrem esse precedente, conforme se verá a seguir no estudo mais aprofundado da proposta do programa.

Sabe-se, conforme já foi apresentado no item 3.1, que o PROEXT foi retomado no primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do Ministério da Educação (MEC/Sesu), tendo como objetivo, conforme exposto no artigo 1º do Decreto nº 6.495 de 2008, "apoiar as instituições públicas de Educação Superior no desenvolvimento de projetos de extensão universitária, com vistas a ampliar sua interação com a sociedade" (BRASIL, 2008a, p. 1). Nesse sentido, compreende-se que o principal objetivo do PROEXT corrobora a extensão universitária em um dos aspectos mais importantes destacados PNEU de 2012, que é a relação da universidade com a sociedade, e que se expressa em alguns dos objetivos desta política, as quais incluem:

> - Criar condições para a participação da Universidade na elaboração de políticas públicas voltadas para a maioria da população, bem como para que ela se constitua como organismo legítimo para acompanhar e avaliar a implementação das mesmas.
> - Priorizar práticas voltadas para o atendimento de necessidades sociais (por exemplo, habitação, produção de alimentos, geração de emprego, redistribuição de renda), relacionadas com as áreas de Comunicação, Cultura, Direitos Humanos e Justiça, Educação, Meio Ambiente, Saúde, Tecnologia e Produção, Trabalho. (FORPROEX, 2012, p. 5).

Sobre esse aspecto da interação da extensão universitária com a sociedade por meio das políticas públicas, a PNEU de 2012 faz uma ressalva apontando para o cuidado que se deve ter para que os programas e projetos de extensão não substituam a responsabilidade do poder público em relação a essas políticas.

> Os efeitos positivos da articulação da Extensão Universitária com as políticas públicas podem advir, em primeiro lugar, de uma contribuição direta dos atores acadêmicos, por meio de suas ações extensionistas, na formulação, implementação e avaliação destas políticas, especialmente as sociais, favorecendo, assim, o próprio fortalecimento das ações de extensão a elas vinculadas, em termos de financiamento, cobertura, eficiência e efetividade. Também nesse tipo de articulação, é importante ter claro que a contribuição da Extensão Universitária deve estar pautada não apenas pela competência acadêmica, mas também pelo espírito crítico e pela autonomia. A Universidade não pode substituir as responsabilidades do Estado na garantia dos direitos da cidadania ou na provisão de bens públicos, mas sim, somar-se aos seus esforços e subsidiá-lo, de forma crítica e autônoma, no desempenho dessas atribuições. (FORPROEX, 2012, p. 25).

A preocupação em relação à ação de a extensão universitária não substituir a responsabilidade está, justamente, assentada no fato de que ela não pretende criar ou desenvolver políticas públicas que sejam de responsabilidade do Estado, mas contribuir para o fortalecimento da sociedade, bem como a superação dos problemas sociais que geram impactos na vida da população, além de outros impactos importantes para a sociedade, como aqueles que estão expostos nos editais PROEXT, no item 3, eixo 3.2, *Da relação com a Sociedade*:

> 3.2.1 Impacto social, pela ação de superação dos problemas sociais, contribuição à inclusão de grupos sociais, ao desenvolvimento de meios e processos de produção, inovação e transferência de conhecimento e à ampliação de oportunidades educacionais, facilitando o acesso ao processo de formação e de qualificação;
> 3.2.2 Relação multilateral com os outros setores da sociedade, pela interação do conhecimento e experiências acumuladas na academia com o saber popular e pela articulação com as organizações de outros setores da sociedade, com vistas ao desenvolvimento de sistemas de parcerias institucionais; e
> 3.2.3 Contribuição na formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas prioritárias ao desenvolvimento regional e nacional. (BRASIL/MEC/SISU, 2013, p. 4-5).

Sobre esse aspecto, a PNEU de 2012 destaca também a articulação que tem a extensão universitária com as políticas públicas, a qual pode contribuir para a superação da fragmentação, da setorialização e da superposição de programas e projetos sociais. Pode contribuir também para a superação do caráter, na maioria das vezes, residual e temporário de

seu financiamento. Isso possibilita um grau de coerência de políticas, programas e projetos e fontes estáveis para seu financiamento, que levam à continuidade das ações de extensão universitária e sua sustentabilidade financeira (FORPROEX, 2012).

Entende-se que a PNEU de 2012 carrega uma preocupação muito forte em reforçar que a extensão se constitua em uma forma de viabilizar a relação transformadora entre a universidade e a sociedade. Os editais do PROEXT, entre 2003 e 2016, contribuíram, através do financiamento das ações dos programas e projetos de extensão, para reforçar e viabilizar essa relação transformadora na medida em que possibilitaram um fluxo de troca de saberes sistematizados, acadêmicos e popular, que teve como consequência a produção de conhecimento resultante do confronto com a realidade brasileira e regional, a democratização do conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da universidade. É inegável que o fomento de programas e projetos de extensão durante os governos do Partido dos Trabalhadores favoreceu a consecução desta diretriz. Porém, cumpre destacar que, após 2016, esse movimento tão importante para a universidade pública brasileira foi interrompido pelo governo de Michel Temer em decorrência da interrupção do financiamento das ações de extensão.

Numa análise mais detalhada do Decreto nº 6.495 de 2008[78], que criou o PROEXT, e dos editais PROEXT no período de 2009 a 2016, foi possível identificar que o decreto expressou os dois objetivos mais importantes para a extensão universitária, e que também estavam expressos na PNEU de 2012, sendo eles: a formalização de destinação de recursos para os programas e projetos de extensão, por meio de edital, e a ampliação da interação da universidade com a sociedade.

A análise do PROEXT se concentrou nos editais e nos resultados dos editais do período após a regulamentação do programa, ou seja, de 2009 a 2016, que estão disponíveis na página do MEC[79]. É importante destacar que no ano de 2012 não houve edital para o programa, e, portanto, não há dados sobre esse ano específico. Cabe ainda esclarecer que, dentro do possível e conforme as informações disponíveis sobre os editais entre 2003 e 2008 no site do Ministério da Educação, analisaram-se os dados desse período como forma de complementar as

[78] Cumpre destacar que, antes desse decreto, o financiamento de projetos e programas de extensão no período entre 2003 e 2008 acontecia pelo seu cadastro feito diretamente no site do Ministério da Educação (MEC), tendo em vista que não havia sido ainda regulamentado o PROEXT.

[79] Os editais lançados nesse período, de 2003 a 2008, estão arquivados pelo MEC, sendo que nesse período as instituições públicas brasileiras cadastravam seus projetos e programas de extensão diretamente no site do Ministério da Educação e o financiamento não era via edital. Os editais estão acessíveis no endereço: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/proext/edital_proext_2007.pdf

informações referentes aos editais do período após 2008, e também porque fazem parte do período temporal da presente pesquisa, que contempla os governos do Partido dos Trabalhadores.

Nesse sentido, o documento intitulado *A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014*, publicado pelo MEC e disponível em seu site[80], aponta que o PROEXT realizou parcerias, através do MEC/SESu, com vários outros ministérios dos governos do Partido dos Trabalhadores como forma de contribuir para ampliar o financiamento das ações de extensões, como também abarcar as mais diversas áreas de políticas públicas possíveis. Nesse sentido, ao longo de seu desenvolvimento, entre 2009 e 2016, o PROEXT chegou a ter a parceria de dezenove ministérios para a implementação das ações de extensão, nas áreas específicas e de acordo com as regulamentações do Ministério da Educação. No período de 2003 a 2014, o programa apoiou 4.136 ações de extensão, totalizando R$ 321,75 milhões investidos. Essas informações corroboram a importância que teve o PROEXT para a implementação das ações de extensão, via recursos destinados pelo Ministério da Educação às IPES.

Para um maior detalhamento das informações referentes ao financiamento anual do PROEXT, apresentam-se no Quadro 2 os valores dos recursos destinados pelo Ministério da Educação e por ministérios parceiros, anualmente, para o desenvolvimento de ações de extensão nas IPES Brasileiras. A partir dos dados apresentados, foi possível observar que, no período de 2003 a 2015, houve um crescimento significativo dos valores, em dezenove vezes, sendo que apenas entre 2015 e 2016 houve uma queda nos recursos destinados ao financiamento das ações de extensão.

Essa queda, conforme a análise já apontada anteriormente, possivelmente está relacionada ao fato de que o Brasil entrou em um período de austeridade fiscal, com um avanço dos cortes de gastos públicos e, consequentemente, do corte de recursos disponibilizados para as políticas públicas, incluindo a educação, no governo de Michel Temer. Após 2016[81], medidas severas, como a proposta de Emenda Constitucional que criou a PEC 241 ou PEC 55, que congelou o orçamento do Governo Federal para as políticas de educação e saúde por vinte anos, foram implementadas e tiveram forte impacto no orçamento destinado pelo MEC para as instituições públicas brasileiras, incluindo as universidades públicas.

[80]Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192

[81] No ano de 2016, aconteceu o *impeachment* da presidenta eleita democraticamente Dilma Rousseff, sob a alegação de crime de responsabilidade. Assumiu a presidência da República o vice-presidente Michel Temer.

É possível depreender, então, que o aumento de investimentos públicos para as ações de programas e projetos de extensão, no período de 2003 a 2015, significa um processo de valorização da extensão no campo científico, o que também corrobora para contribuir em seu processo de institucionalização e afirmação enquanto dimensão relevante no âmbito da atuação universitária, conforme expresso na PNEU, de 2012.

Quadro 2 – Recursos anuais disponibilizados pelo ProExt/MEC entre os anos 2003 e 2016[82]

Ano	**Recursos disponibilizados (R$ milhões)**
2003	4,5 milhões
2004	06 milhões
2005	06 milhões
2006	4,5 milhões
2007	06 milhões
2008	06 milhões
2009	19 milhões e 200 mil
2010	35 milhões
2011	70 milhões
2013	80,25 milhões
2014	84,23 milhões
2015	85,40 milhões
2016	44,10 milhões

Fonte: Elaborado pela própria autora (2021).

A análise dos resultados dos editais do PROEXT apontou, ainda, que o aumento de recursos federais para o financiamento de programas e projetos de extensão significou também o aumento na quantidade de propostas aprovadas no período. Em relação ao quantitativo de projetos aprovados ao longo do período de 2009 a 2016, houve um crescimento entre 2009 e 2015 e uma queda de 2015 para 2016, seguindo, assim, a lógica referente ao aumento dos recursos disponibilizados, que também apresentaram queda em 2016. Em 2009, houve um total de 414 propostas aprovadas, passando-se em 2010 para 473. Em 2011, o aumento chegou a 721 projetos aprovados. O ápice de propostas aprovadas foi 2015 com 826, com queda em 2016 para apenas 328 propostas aprovadas.

[82] As informações sobre recursos pesquisadas no Quadro 2 encontram-se disponíveis em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192

Chama a atenção, quando se analisa essas informações do aumento de propostas aprovadas para financiamento, o fato de que esse aumento significa que, anualmente, mais propostas têm sido enviadas para seleção, o que demonstra que há mais docentes das instituições participantes dos editais PROEXT interessados em escrever e investir em fazer extensão universitária, bem como mais discentes interessados em participar das ações de extensão. Esse aspecto reafirma a importância do investimento público no sentido de manter as ações de extensão, o que estimula docentes e técnicos a apresentarem mais propostas e fortalece a formação profissional e cidadã do discente, que terá cada vez mais possibilidades de participar das ações financiadas. Como consequência, isso reforça a importância de tentar fortalecer a relação de indissociabilidade da extensão com o ensino e com a pesquisa. Sobre isso, identifica-se na PNEU de 2012 que:

> A Extensão Universitária apresenta potencialidades não apenas de sensibilizar estudantes, professores e pessoal administrativo para os problemas sociais. Enquanto atividade também produtora de conhecimento, ela também melhora a capacidade técnica e teórica desses atores, tornando-os, assim, mais capazes de oferecer subsídios aos governos na elaboração das políticas públicas; mais bem equiparados para desempenhar, caso venham a ocupar algum cargo público, essas políticas, assim como para implementá-las e avaliá-las. (FORPROEX, 2012, p. 24).

Nesse sentido, o preceito da indissociabilidade e da aplicação sistêmica da tríade ensino, pesquisa e extensão é bastante importante porque obriga a universidade a conduzir o processo de produção do conhecimento pautado nessa integração entre ensino, pesquisa e extensão, de forma que se complementem e contribuam para formar seus profissionais, universitários, docentes e discentes. Nesse ciclo, o ensino e a extensão necessitam da pesquisa para se oxigenar através do aprimoramento e produção de novos conhecimentos, os quais são difundidos entre discentes, docentes e comunidade, de maneira que as três atividades se tornam complementares e dependentes, atuando, então, de forma sistêmica.

> O papel da Universidade seria constituir-se em espaço de reflexão acerca das diferentes realidades e, dentro desse processo, refletir-se-ia o papel do Estado e de sua operacionalidade - as políticas públicas. E em se refletindo conjuntamente (Universidade/Estado), o papel extensionista se conjuga com o de contribuir com o conhecimento acadêmico nesta permanente redefinição da inter-relação público/privado, repensando e introduzindo ferramentas para o estabelecimento, avaliação e implementação de políticas públicas. (OLIVEIRA, 2004, p. 5).

A autora complementa que a extensão precisa, além de conjugar-se às políticas públicas, articular-se profundamente ao projeto acadêmico da universidade, uma vez que a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão precisa estar alicerçada no perfil profissional-cidadão que se quer formar.

Sobre esse aspecto, ao se analisar a PNEU de 2012, observou-se que ela apontou como um dos desafios para a extensão “o estímulo, por meio da extensão universitária do protagonismo estudantil no processo de mudança da educação superior, tanto em âmbito nacional quanto subnacional (estadual e mesmo municipal) ”. (FORPROEX, 2012, p. 22). Isso reforça a necessidade de inserção dos discentes nos programas e projetos de extensão, bem como a necessidade de criação de estratégias para sua manutenção nos mesmos.

Assim, a análise dos editais PROEXT permitiu identificar que o aumento das propostas aprovadas e desenvolvidas no âmbito das ações de extensão levou à abertura de novas e mais possibilidades de inserção de discentes de graduação no desenvolvimento de ações de extensão universitária nas IPES. Um mecanismo criado para que essa inserção pudesse gerar uma manutenção do estudante nesses programas e projetos foi a criação da oferta de bolsas para estudantes, uma vez que, a partir de 2009, nos editais passou a constar a possibilidade de oferta de bolsas para estudantes de graduação das instituições proponentes do projeto. No entanto, não foi possível inferir, a partir das análises dos editais, nem dos seus resultados, dados sobre o número de bolsas concedidas a estudantes no período analisado.

Compreende-se que esse movimento de criação de bolsas para a manutenção dos estudantes nos programas e projetos de extensão é parte da política de expansão empreendida durante os governos do Partido dos Trabalhadores, que implementaram um pacote de medidas de incentivo à expansão do ensino e que estavam aliadas à estratégia de bolsas estudantis destinadas para instituições públicas e privadas por meio de isenções fiscais. O carro-chefe desta inciativa foi o PROUNI, que, para alguns autores como Lima (2011), é considerado uma estratégia de favorecimento do setor privado.

> As ações implementadas pelo Ministério da educação, sob a via parceria público-privada, tem favorecido o setor privado por meio de incentivos governamentais, a exemplo do ProUni, que garante isenção fiscal às instituições de ensino superior em troca de “vagas públicas” à estudantes de baixa renda. A destinação de recursos públicos (diretos e indiretos) para o segmento privado, apregoada em favor do economicismo de cunho neoliberal, cujas diretrizes preconizam a ampliação das oportunidades educacionais a um custo mais baixo para o Estado, oxigenou a expansão de instituições de natureza privada mercantil, por vezes de qualidade duvidosa. Em atribuição a lógica contemporânea de acumulação de capital, a maioria das instituições de ensino superior não desenvolve o ensino associado à pesquisa e extensão, pois objetiva-se, a partir da racionalização das despesas de custeio e pessoal, tornar as mensalidades mais atraentes, aumentar sua participação no mercado e garantir um maior retorno financeiro (LIMA, 2011, p. 48).

A concessão de bolsas para estudantes pelo PROUNI, de acordo com as informações do portal do MEC[83], dá-se por meio do programa de bolsa-permanência, que tinha, em 2022, o valor de R$ 400,00 e era destinado a auxiliar os estudantes no custeio das suas despesas educacionais. Esse valor é concedido a estudantes que estejam usando bolsa integral, matriculados em cursos presenciais com no mínimo seis semestres de duração e cuja carga horária média seja superior ou igual a seis horas diárias de aula. Para aferir as informações necessárias para a concessão das bolsas, é feito o levantamento dos dados cadastrados pelas instituições de ensino no Sistema Integrado de Informações da Educação Superior (Siedsup), mantido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Esse formato de bolsa vem sendo criticado devido ao fato de que não inclui outros elementos importantes que seriam necessários para a permanência efetiva dos estudantes nos cursos de graduação, tais como a alimentação e a moradia.

A mesma crítica que se faz às bolsas concedidas pelo PROUNI vem sendo feita às bolsas especificamente concedidas para estudantes nos projetos de extensão, respaldadas pela Lei nº 12.155, de dezembro de 2009. Essa lei, no artigo 10, determina os critérios nos quais se enquadram a destinação destas bolsas, quais sejam:

> Art. 10. Ficam as instituições federais de educação superior autorizadas a conceder bolsas a estudantes matriculados em cursos de graduação, para o desenvolvimento de atividades de ensino e extensão, que visem: (Regulamento)
> I - à promoção do acesso e permanência de estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica; e
> II - ao desenvolvimento de atividades de extensão universitária destinadas a ampliar a interação das instituições federais de educação superior com a sociedade. (BRASIL, 2009b, p. 3).

A partir da Lei nº 12.155 de 2009, pode-se considerar que houve um avanço nas concessões de bolsas estudantis na extensão universitária, tendo em vista que, ao se analisar os editais PROEXT, observa-se que eles passaram a prever bolsas para alunos de graduação das IPES brasileiras, a partir dos editais de 2010, o que contribui para a inserção e a permanência do estudante em situação de vulnerabilidade na extensão, conforme previsto na Lei n° 12.155 de 2009. Nesse sentido, o edital 2010, no item 7, referente à aplicação de recursos para a extensão universitária, estabeleceu que:

> 7.2 As instituições federais poderão conceder bolsas aos alunos extensionistas, conforme definido na Lei n° 12.155, de 23 de dezembro de 2009;
> 7.3 As instituições estaduais somente poderão conceder bolsas ou outras formas de contraprestação que vierem a ser acordadas para estudantes que estejam regularmente

[83] Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-educacao-anuncia-pagamento-da-bolsa-permanencia-prouni

> matriculados em cursos de graduação que possuam, em seu projeto pedagógico de curso, a previsão de atividades de extensão. (BRASIL, 2010d, p. 8).

Aqui cabe uma crítica importante sobre a concessão dessas bolsas, porque as análises dos editais PROEXT apontaram que, embora as bolsas sejam reconhecidas como certo avanço, elas foram distribuídas de forma desigual, uma vez que, a partir de 2010, os editais PROEXT colocaram como um critério que as instituições estaduais e municipais, para concederem bolsas para estudantes de graduação, deveriam estar regularmente matriculadas em cursos de graduação e o projeto pedagógico de curso deveria incluir a previsão de atividades de extensão, preferencialmente com recursos de contrapartida. Nesse aspecto do edital, foi possível identificar uma discrepância na distribuição dos recursos, uma vez que havia critérios diferenciados para que as instituições estaduais e municipais concedessem bolsa, em relação às instituições federais. As instituições federais, para conceder bolsas, precisavam apenas cumprir os critérios previstos no artigo 10 da Lei nº 12.155/2009, sem necessidade de previsão das atividades de extensão em seus projetos pedagógicos.

Esse critério diferente destinados às instituições públicas estaduais e municipais, o qual exigia que estas tivessem em seu projeto pedagógico de curso a inclusão da previsão de atividades de extensão, naquele momento, era uma ação extremamente complicada porque não havia ainda uma regulamentação sobre a curricularização da extensão universitária, que só veio a ser estabelecida pelo governo, em lei, em 2018, embora os Planos Nacionais de Educação de 2001 e de 2014 já tivessem previsto a necessidade da curricularização da extensão. Nesse sentido, o que se observou era que no período do PROEXT, de 2003 a 2016, poucas eram as IPES que já tinham algumas discussões sobre a implementação da extensão universitária em seus projetos pedagógicos.

Além disso, identifica-se nos editais PROEXT que, a partir de 2009, além do fato de que há critérios diferentes que podem levar à distribuição desigual de bolsas para estudantes, há uma diferença nos recursos disponibilizados pelos editais em relação à distribuição das propostas aprovadas, que acabaram por privilegiar as IPES federais, no período analisado, conforme mostra a Tabela 2.

Tabela 2 – Distribuição das propostas aprovadas nos editais PROEXT, por ano, de acordo com a esfera[84] a que pertence a instituição[85]

Ano	Instituições federais	Instituições estaduais	Instituições municipais	IFECT	Comunitárias	Total
2009	329	71	00	14	00	414
2010	473	77	00	00	00	550
2011	584	126	11	00	00	721
2013	632	138	00	00	00	770
2014	708	107	11	00	00	826
2015	541	58	18	12	8	637
2016	223	42	05	18	40	328

Fonte: Elaborado pela própria autora (2021).

Assim, tanto em relação à distribuição de bolsas para discentes quanto em relação aos valores de financiamento destinados para ações de extensão, e ainda quanto ao número de propostas aprovadas, foi possível constatar que há uma concentração nas IPES federais, o que nos leva a identificar que realmente houve um crescimento em relação às ações de extensão universitária, mas também que esse crescimento tem se dado de forma desigual.

Um exemplo dessa diferenciação está nas análises dos dados e dos resultados, realizadas nesta pesquisa, dos editais do PROEXT, que evidenciaram que as instituições federais têm recebido a maior parte do financiamento, chegando em 2009 a aproximadamente 79%, a 80,99% em 2011, a mais de 85% em 2015 e a 67,98% em 2016.

Sobre tais questões, quando se analisa o Decreto nº 6.495/08, que instituiu o PROEXT em seu artigo 1º, vê-se que ele assevera como um dos objetivos do programa "fomentar o estreitamento de vínculos entre as instituições de ensino superior e as comunidades populares do entorno" (BRASIL, 2008a, p. 1). Ou seja, tratava-se de contribuir para a relação das IPES com a sociedade pela troca de saberes. A questão que se coloca aqui é sobre o alcance dessa relação, uma vez que no âmbito das instituições de ensino superior brasileiras, as IPES federais, que não são maioria e estão distribuídas de forma desigual pelo território brasileiro, no entanto, recebem a maior parte dos recursos destinados pelo PROEXT.

[84] É importante considerar que, de acordo com o Censo da Educação Superior de 2020 o número de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas é de 304 IES, e dessas, 42,4% estaduais; 38,8% federais e 18,8% municipais. Talvez essa informação ajude a compreender melhor a discrepância das propostas aprovadas entre as instituições federais, estaduais e as municipais, que são em número muito menor.

[85] A fonte para pesquisa destas informações se encontra nos editais PROEXT, na parte do relatório final, disponíveis em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/235-programas-e-acoes-1921564125/proext-programa-de-extensao-universitaria-1806153218/12243-editais

Quando se pensa na importância do PROEXT, tanto em termos de crescimento dos recursos destinados para as ações de extensão a partir de 2009 quanto à oferta de bolsas para estudantes de graduação, e ainda em relação ao aumento do número de ações no âmbito da extensão, conforme já foi bastante sinalizado nos dados dos quadros apresentados, automaticamente cria-se a expectativa de que está havendo uma maior e mais qualitativa interação na relação das IPES com a sociedade, por meio de uma interação dialógica, em que a sociedade participa da construção do conhecimento e também contribui para a sua democratização. Porém, quando se considera a extrema concentração de recursos destinados às ações de extensão nas IPES federais, e, ainda, quando se identifica que as propostas dos programas e projetos no âmbito do PROEXT são exclusivamente advindas das instituições públicas de ensino superior no Brasil, sem consulta prévia à comunidade em relação às suas demandas e sem uma referência baseada no saber popular, fica, a partir da presente análise, muito comprometido o estabelecimento de uma relação transformadora entre universidade e sociedade.

Freire (1983) afirma que conhecer é tarefa de sujeitos, não de objetos, e por isso, na dimensão humana, não é ato em que "o sujeito transformado em objeto, recebe, dócil e passivamente os conteúdos que o outro lhe dá ou impõe". Mas antes:

> O conhecimento pelo contrário, exige uma presença curiosa do sujeito em face do mundo. Requer sua ação transformadora sobre a realidade. Demanda uma busca constante. Implica em invenção e em reinvenção. Reclama a reflexão crítica de cada um sobre o ato mesmo de conhecer, pelo qual se reconhece conhecendo e, ao reconhecer-se assim, percebe o "como" de seu conhecer e os condicionamentos a que está submetido seu ato. (FREIRE, 1983, p. 27).

As ações vivenciadas e compartilhadas entre os sujeitos possibilitam o confronto das suas experiências e necessitam de intervenções e interações de todos os envolvidos, proporcionando transformações sobre os problemas enfrentados. Para isso, é indispensável uma busca constante de suas demandas, a qual implica em inovação e em reinvenção de suas ações.

> O fortalecimento da Extensão Universitária e seu compromisso com o enfrentamento da exclusão e vulnerabilidades sociais e o combate a todas as formas de desigualdade e discriminação também são favorecidas pela articulação das ações extensionistas com os movimentos sociais que organizam e expressam os interesses dos segmentos que se encontram nessas condições, sejam eles nacionais ou locais. Como na articulação com as políticas públicas, a articulação da Extensão Universitária com os movimentos sociais também deve estar pautada pela competência, espírito crítico e autonomia, mas deve também buscar preservar a autonomia desses movimentos, estabelecendo com eles relações horizontais, de parceria, renunciando, assim, a qualquer impulso de condução ou cooptação. Esta é uma das esferas de Extensão Universitária em que a diretriz de interação dialógica adquire centralidade. (FORPROEX, 2012, p. 27).

Assim, o que se compreende é que, quando se aborda o comprometimento da relação transformadora entre universidade e sociedade, essa relação deve levar a impactos significativos na formação acadêmica de estudantes, bem como na relação entre ensino, pesquisa e extensão. Para isso, tem-se em vista que a extensão possibilita vivências e situações que apenas nos debates teóricos em sala de aula não seriam possíveis, tornando os estudantes mais críticos acerca da realidade e, ainda, sobre os contextos locais. Além disso, torna-os mais atuantes e participantes nas comunidades ao compreenderem sua função social como cidadãos e exercitarem os conhecimentos adquiridos em sala de aula na troca com a comunidade.

Ao se identificar, a partir da análise dos editais PROEXT, entre 2009 e 2016, como vem acontecendo essa relação, percebe-se que ela não vem sendo fortalecida e ampliada qualitativamente, dado que as condições não são igualitárias, considerando-se que os recursos não contemplam uniformemente as IPES pelo Brasil. Isso seria imprescindível também para que se alcançasse a democratização do conhecimento.

É importante considerar também que essa disparidade no acesso aos recursos no âmbito das esferas federal, estadual e municipal pode estar relacionada ao fato de que, nas universidades federais, as ações que envolvem o ensino, a pesquisa e a extensão têm recebido ainda mais atenção, e tem-se buscado avançar na relação entre elas como elementos fundamentais da formação profissional. Portanto, apresenta um maior envolvimento dos profissionais em encaminhar mais propostas para aprovação junto ao PROEXT. Ele ainda pode estar relacionado ao maior preparo técnico dos profissionais e domínios das técnicas e conhecimentos necessários por parte das pró-reitorias e equipes profissionais para captar esses recursos, tornando-as mais aptas ao processo.

Seguindo na análise dos editais PROEXT, outro elemento que chamou a atenção e que também está relacionado à interação da universidade com a sociedade foram as linhas temáticas apresentadas nos editais, que apontaram para o fato de que elas também aumentaram na proporção em que aumentaram os valores dos financiamentos nos editais entre 2009 e 2016. Assim, a progressão mostra que, em 2009, o edital apresentou quatro linhas temáticas, em 2010 foram oferecidas dez linhas temáticas, em 2011 foram treze linhas temáticas, em 2014 o salto foi ainda maior, em proporção com os períodos anteriores, chegando-se a vinte linhas temáticas. O ano 2015 manteve praticamente o percentual do ano anterior, sendo dezenove linhas temáticas, e vinte em 2016, mantendo-se o patamar dos dois anos anteriores.

Em relação ao número de projetos aprovados em cada linha temática, identificou-se que, embora algumas temáticas tenham mudado o nome ou se fundido, ao longo do período

analisado, algumas linhas temáticas prevaleceram e tiveram um número maior de projetos aprovados nos editais PROEXT, conforme mostram os dados apresentados a seguir:

Quadro 3 – Frequência de aprovação de projetos por linha temática de acordo com os editais PROEXT/MEC entre 2009 e 2016[86]

Linhas temáticas dos projetos	**Quantidade de projetos aprovados**
Educação	459
Promoção de saúde	322
Educação, desenvolvimento e saúde	262
Cultura e arte	255
Preservação do patrimônio cultural brasileiro	227
Geração de trabalho e renda por meio da incubação de empreendimentos	221
Desenvolvimento rural	189
Desenvolvimento urbano	174
Direitos humanos	148
Pesca artesanal e agricultura familiar	130
Redução da desigualdade social e combate a extrema pobreza	118
Saúde	116
Mulheres e relação de gênero	115
Tecnologia e inovação para inclusão	94
Esporte e lazer	91
Comunicação	89
Meio ambiente e recursos naturais	81
Promoção da igualdade racial	79
Trabalho, emprego e incubação de empreendimentos econômicos solidários	67
Tecnologia para o desenvolvimento social	60
Justiça e direito do indivíduo privado de liberdade	26
Desenvolvimento regional: inclusão produtiva, defesa civil e acesso a água	25
Desenvolvimento agrário	24
Redução das desigualdades sociais e inclusão produtiva	17

Fonte: Elaborado pela própria autora (2021).

Em relação aos dados do quadro, é possível observar que há uma discrepância entre as linhas temáticas adotadas nos programas e projetos de extensão financiados pelo PROEXT. Esta discrepância está relacionada ao fato de que, embora o número de projetos e de linhas temáticas tenha aumentado ao longo dos anos analisados, há uma concentração muito específica de aprovações em três linhas: educação, saúde e cultura. Esse aspecto leva a identificar que essa concentração de aprovações de programas e projetos em áreas temáticas específicas não corrobora a relação da universidade com a sociedade, tendo em vista que não se está conseguindo contribuir de maneira igualitária para o fortalecimento, o planejamento e a

[86] Informações disponíveis nos editais PROEXT/MEC entre 2009 e 2016 encontram-se em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/235-programas-e-acoes-1921564125/proext-programa-de-extensao-universitaria-1806153218/12243-editais

avaliação de todas as políticas importantes para a população, como, por exemplo, aquelas direcionadas para indígenas, quilombolas, mulheres, geração de renda, produtores rurais, dentre outras. Ressalta-se, no entanto, que a introdução dessas últimas, especialmente nos editais PROEXT após 2011, significou uma abertura, ainda que gradativa, para que novas políticas fossem inseridas no financiamento do PROEXT, o que causou sim algum ganho para elas, ainda que pequenos.

Ao se analisar a PNEU de 2012, identifica-se que ela propugna que "a articulação da extensão universitária com as políticas públicas esteja orientada pelo compromisso com o enfrentamento da exclusão e vulnerabilidades sociais e combate a todas as formas de desigualdade e discriminação" (FORPROEX, 2012, p. 25). Observa-se, ainda, que a PNEU de 2012 assevera que é importante que essa articulação da extensão com as políticas públicas aconteça pautada por três eixos integradores, que são: as áreas temáticas, o território e grupos populacionais e as áreas de atuação[87] determinadas e priorizadas por essa política. O objetivo dessas áreas temáticas é nortear a sistematização das ações de extensão universitária em oito áreas que são consideradas grandes focos de política social, sendo elas: Comunicação; Cultura; Direitos Humanos e Justiça; Educação; Meio Ambiente; Saúde; Tecnologia e Produção; e Trabalho.

Nossa compreensão é de que, caso não sejam contemplados esses eixos e grandes áreas de políticas públicas, ocorra o enfraquecimento do conceito de extensão defendido pelo FORPROEX, porque isso pode, ao invés de contribuir para fortalecer as políticas públicas, de gerar uma produção de conhecimento coletivo baseado em valores e saberes comunitários e de oxigenar a universidade e a democratização de conhecimentos acadêmicos que contribuam para a transformação da sociedade, acabar por fortalecer uma concepção de extensão voltada apenas para a disseminação do conhecimento, sem a troca entre a universidade e a sociedade, fazendo-se fortalecer as ações isoladas como cursos, eventos e prestação de serviços.

Essas ações isoladas são as formas de ações de extensão que predominaram no período desde o surgimento da extensão universitária, especialmente nos documentos legislativos, como o Estatuto da Universidade de 1931, a lei da reforma de 1968. Elas predominaram fortemente

[87] As áreas de atuação prioritárias, na articulação da extensão universitária com as políticas públicas, são as seguintes: preservação e sustentabilidade do meio ambiente; ampliação da oferta e melhoria da qualidade da educação básica; melhoria da saúde e da qualidade de vida da população brasileira; melhoria do atendimento à criança, ao adolescente e ao idoso; melhoria do programa nacional de educação nas áreas da reforma agrária; promoção do desenvolvimento cultural, em especial a produção e preservação de bens simbólicos e o ensino das artes; ampliação e fortalecimento das ações de democratização da ciência; formação de mão de obra, qualificação para o trabalho, reorientação profissional e capacitação de gestores públicos (FORPROEX, 2012, p. 26).

até a década de 1980 como a direção do fazer extensão, uma forma considerada assistencialista. Conforme já sinalizado no primeiro capítulo, de acordo com Sousa (2000), a extensão universitária vista como prestação de serviços foi fortalecida no período de repressão da ditadura militar e foi caracterizada pela assistência às comunidades carentes.

É importante salientar que, embora se faça na PNEU de 2012 a defesa do fortalecimento de programas e projetos de extensão articulados com as necessidades da comunidade, isso não significa que ações pontuais como a prestação de serviços tenham sido completamente abandonadas pelas IES como práticas extensionistas. O que se observa é que nas IPES a extensão universitária vem sendo desenvolvida como prestação de serviços, uma modalidade que já existia na universidade desde as primeiras práticas de extensão. No entanto, o caráter atual vem se voltando para a venda desses serviços. A ideia é que a universidade procure fora de seus muros parceiros para assumir, juntos, a missão social da universidade por meio de financiamento privado.

Retomando Sousa (2000), quando a autora analisa a prática de venda de serviços, algumas preocupações precisam ser apontadas, dentre elas, aquela de que é preciso desnudar essa forma de fazer extensão para que se possa ver o reflexo da ideia do projeto liberal que dita as diretrizes do governo brasileiro. Coadunando com as preocupações da autora, o nosso entendimento é que a educação tem se alterado e enquadrado conforme as rearticulações do projeto capitalista-liberal, buscando conformar-se aos paradigmas da eficiência e da qualidade e, nesse sentido, fortalecendo a lógica gerencial dentro da gestão pública. Esse mecanismo de venda de serviços por meio da extensão universitária traz implicações porque pode fortalecer a lógica mercantilista, subordinando a expansão da extensão à lógica do capital financeiro. Além disso, pode para cada vez mais favorecer o afastamento do Estado diante das responsabilidades sociais, transferindo o financiamento das ações de educação superior públicas dentro das IES para a esfera privada.

Sousa (2000) alerta ainda para outra preocupação, que é o fato de que essa venda de serviços de extensão possa remeter ao fortalecimento da perspectiva da extensão universitária como mera transmissão de conhecimento de um detentor do saber a dada sociedade, sem uma participação dessa sociedade na construção desse processo de produção de conhecimento. Sobre essa questão, corrobora-se a argumentação autora porque se compreende, nesta pesquisa, que na reordenação da política de educação, através das reformas impostas pelos países hegemônicos através das diretrizes de organismos internacionais como o BM e o FMI aos países dependentes, a educação estaria voltada para o mercado e a formação se daria baseada no fortalecimento do ensino, como objetivo de formação de mão de obra, e apenas poucas

instituições consideradas, conforme aponta Leher (2012), de excelência desenvolveriam a pesquisa e a extensão, o que fragiliza cada vez mais as atividades de extensão e seu objetivo de articulação com a sociedade na construção coletiva de conhecimento.

Assim, essa prática de prestação de serviços, embora esteja na PNEU de 2012 como uma possível forma de desenvolver ações de extensão universitária, quando relacionada à venda desses serviços, acaba por ferir um dos princípios importantes definidos pelo FORPROEX, desde sua criação em 1987, como um norteador das ações de extensão, que é a relação de troca entre a universidade e a sociedade.

> A Universidade não pode imaginar-se proprietária de um saber pronto e acabado, que vai ser oferecido à sociedade, mas, ao contrário, exatamente porque participa dessa sociedade, ela deve ser sensível a seus problemas e apelos, sejam os expressos pelos grupos sociais com os quais interage, sejam aqueles definidos ou apreendidos por meio de suas atividades próprias de Ensino, Pesquisa e Extensão. (FORPROEX, 2012, p. 21).

O documento acrescenta que as populações precisam ser consideradas sujeitos do conhecimento produzido na universidade.

> A ação cidadã das Universidades não pode prescindir da efetiva difusão e democratização dos saberes nelas produzidos, de tal forma que as populações, cujos problemas se tornam objeto da pesquisa acadêmica, sejam também consideradas sujeito do conhecimento, tendo portanto, pleno direito de acesso às informações resultantes dessas pesquisas. (FORPROEX, 2012, p. 21).

Apesar das preocupações apontadas anteriormente sobre o fortalecimento da relação entre a universidade e a sociedade por meio da extensão universitária, reconhece-se que a introdução de novas temáticas no financiamento dos editais PROEXT após 2010, como foi o caso da geração de emprego e renda, o desenvolvimento urbano, o desenvolvimento rural, a tecnologia e inovação para inclusão, as relações étnico raciais, a pesca e aquicultura, dentre outras, revela haver uma certa preocupação em discutir, fortalecer e contribuir com políticas públicas que vêm ganhando amplitude no cenário nacional. Isso mostra a compreensão dos governos do Partido dos Trabalhadores, representados pelos ministérios parceiros e pelo MEC, em relação à necessidade e à relevância desses debates no âmbito acadêmico, acompanhando as transformações sociais e a dinâmica da realidade brasileira. Além disso, demonstra a necessidade e a importância de abordar todas as temáticas dos eixos fundamentais defendidos pelo FORPROEX.

Ressalta-se que uma das temáticas que ganhou força e teve importância dentro dos governos do Partido dos Trabalhadores foram as políticas voltadas para as populações mais vulneráveis, como é o caso da população negra. Para Moura (2019), os governos de Lula da

Silva e Dilma Rousseff deram início a uma era marcada por melhorias sociais. Tem-se em vista que a população negra, que é historicamente mais atingida pela pobreza e desigualdade social, passou a receber atenção por meio de políticas específicas para as populações em maior vulnerabilidade, como, por exemplo, a política de cotas, as políticas de transferência de renda, os programas habitacionais, dentre outros. Assim, essa população teve suas esperanças renovadas por políticas públicas de igualdade racial e de combate à pobreza, implementadas por estes governos. Foi perceptível, tanto no campo acadêmico quanto no político, nos últimos anos, que o debate sobre políticas de ações afirmativas ganhou fôlego. A política de cotas, no que se refere ao acesso ao ensino superior, tem demonstrado seu caráter democratizante e vem combatendo ativamente o racismo e as desigualdades nas instituições federais de ensino.

Essas afirmações mostram que durante os governos do Partido dos Trabalhadores houve uma maior abertura tanto para debates importantes sobre temáticas de interesse da população mais vulnerável, quanto para a implementação de políticas sociais voltadas para essa população. Nesse sentido, corroboram a afirmação de que as temáticas voltadas para essa população específica foram incluídas, nos editais PROEXT devido ao fato de que, durante esses governos, houve maior abertura e preocupação com a população que vive em situação de pobreza e desigualdade social, que está mais exposta à violência e toda forma de discriminação, como negros, mulheres, indígenas etc.

No entanto, aqui é preciso destacar que, apesar dessa expansão identificada na extensão universitária no período dos governos do Partidos dos Trabalhadores, com aumento das ações realizadas, do financiamento dos programas e projetos, e também o aumento das temáticas inseridas nos editais do PROEXT, essa expansão veio acompanhada de mecanismos privados, da falta de autonomia na gestão dos recursos e da possibilidade de que a inserção de investimentos privados na extensão provocasse uma interferência direta na função social da universidade. Isso porque ela poderia interferir na autonomia universitária, no sentido, por exemplo, de que as temáticas que interessam a iniciativa privada pudessem receber financiamentos maiores ao longo do tempo. Identificou-se pela tabela que temáticas como formação de cooperativas, sustentabilidade, geração de trabalho e renda e empreendedorismo, formação para o mercado de trabalho, dentre outras, que já constavam nos editais PROEXT, especialmente após 2010, puderam cada vez mais ser incrementadas, mesmo que, também, as temáticas mais voltadas para o combate à pobreza, ao preconceito, à violência contra a mulher, dentre outras, tenham crescido nesse mesmo período. Isso impacta diretamente na função da extensão universitária, bem como da universidade, porque mesmo que tenha crescido também os temas relacionados à relação com a sociedade que privilegia temas relacionados à reais

necessidades dessa sociedade, como a questão da pobreza, violência e preconceito, o que possibilita a produção e a maior democratização do conhecimento; a expansão da extensão, acontece também como forma de fortalecimento de mecanismos privados, e pode ser observado quando se analisam os temas dos editais.

Considera-se ainda, a partir das análises até aqui empreendidas dos editais PROEXT, que um dos maiores gargalos para a manutenção do alcance das ações de extensão e sua continuidade e ampliação tem a ver com a forma de destinação de recursos para financiamento de programas e projetos, que se dá de forma fragmentada e instável por meio de edital. Os editais a partir de 2013, ao tratar dos recursos orçamentários e financeiros, deixam claro que os editais podem ser revogados ou anulados, a depender de interesse público ou obrigação legal. Nesse sentido, o edital 2013 assevera:

> 5.1 O apoio financeiro do edital depende da disponibilidade orçamentária contida no Plano Plurianual 2012-2015. 5.4 O recebimento dos recursos está condicionado à existência de previsão orçamentária na Lei Orçamentária Anual de 2013. 5.5 A qualquer tempo, o presente Edital poderá ser revogado ou anulado, no todo ou em parte, seja por decisão unilateral do MEC/SESu, seja por motivo de interesse público ou exigência legal, em decisão fundamentada, sem que isso implique direito à indenização ou reclamação de qualquer natureza. (BRASIL, 2013, p. 20-21).

A PNEU de 2012, em consonância com o PNEX de 2001, defende a importância e a necessidade de algumas iniciativas para garantir um orçamento para as ações de extensão, tais como:

> A inclusão da Extensão Universitária nos Planos Plurianuais do Governo Federal, de forma a possibilitar o planejamento de ações de longo prazo e a continuidade do financiamento; a inclusão da Extensão nos orçamentos das Universidades Públicas, o que, se atendida a reivindicação do ANDIFES de institucionalização de orçamentos universitários plurianuais e autônomos, também pode gerar efeitos positivos sobre a qualidade do financiamento público das ações extensionistas; A criação do Fundo Nacional de Extensão, para o qual sejam alocados os recursos provenientes dos órgãos públicos, inclusive de agências de fomento; [...] e a ampliação do escopo dos editais das agências de fomento, especialmente o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Financiadora de estudos e projetos (FINEP) e Fundações de Amparo à Pesquisa – (FAPs) estaduais. (FORPROEX, 2012, p. 29).

Essa defesa feita pela PNEU de 2012 está relacionada à garantia de um orçamento para as ações de extensão, com vistas a possibilitar a continuidade das ações de extensão, bem como o fortalecimento da indissociabilidade da extensão com o ensino e com a pesquisa e a possibilidade de as universidades gerirem com os programas e projetos de extensão em sua unidade. Observou-se que, a partir de 2013, embora conste a previsão da inclusão da extensão no Plano Plurianual, ainda não houve ações no sentido de criação do Fundo Nacional de Extensão para alocação de recursos provenientes de órgãos públicos.

Nesse sentido, pode-se afirmar que, no período dos governos do Partido dos Trabalhadores, não houve uma regulamentação jurídica específica que considerasse essas medidas sugeridas pela PNEU de 2012. Portanto, considera-se que o marco jurídico específico é frágil e prejudica cada vez mais a gestão das ações de extensão e o fortalecimento de sua institucionalização por meio do reforço do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Isso poderia evitar padrões elitistas que reiteram a endogenia e dão espaço para a mera mercantilização das atividades acadêmicas, que impede a universidade de exercer sua função, conforme vem acontecendo na atualidade, com o aprofundamento cada vez maior da subordinação da educação à lógica do mercado.

Analisando o Decreto nº 6.495, de junho de 2008, que instituiu o PROEXT, identifica-se que o artigo 6º reforça as considerações feitas até aqui, ao deixar claro que:

> As despesas do ProExt correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação, e que caberá ao poder público estabelecer a quantidade de projetos que poderão ser aprovados de acordo com as dotações orçamentárias existentes, obedecendo para isto aos limites estipulados pelo Poder Executivo na forma de legislação orçamentária e financeira. (BRASIL, 2008a, p. 2).

E o mesmo decreto acrescenta, no parágrafo único, que: "as despesas correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas a cada um Ministérios parceiros, na medida dos encargos assumidos, ou conforme pactuado no ato que formalizar a parceria" (BRASIL, 2008a, p. 2).

Soma-se a todos os aspectos até aqui identificados em relação ao orçamento destinado às ações de extensão outro elemento que precisa ser destacado, e que também nos preocupa, que é o fato de que a PNEU de 2012 demarca claramente que:

> O financiamento público da extensão universitária não exclui a possibilidade de captação de recursos privados, por meio de parcerias com órgãos e instituições ligadas às áreas temáticas, e de articulações políticas com agências de desenvolvimento. A questão importante não é tanto a origem de recursos, mas sim a utilização de acordo com o conceito, as diretrizes e os princípios da Extensão Universitária. (FORPROEX, 2012, p. 29).

Entende-se que alguns riscos podem acontecer em decorrência do incentivo à introdução do orçamento privado para financiamento de ações de extensão. Eles podem comprometer a continuidade das ações de extensão, pois, além de não se contar com dotação e um fundo próprios com recursos para seu desenvolvimento advindos do poder público, há a precarização de recursos destinados para a execução das ações de extensão. Assim, elas poderão ter sua relação com o ensino e a pesquisa, cada vez mais difícil de acontecer, devido ao fortalecimento de ações pontuais e sem continuidade. Além disso, observa-se que há um sério comprometimento da autonomia universitária, uma vez que, com a precarização e/ou

diminuição dos recursos públicos destinados à política de educação superior, especialmente a partir de 2016, como parte de um processo de austeridade econômica, colocaram-se as IPES, através de seus profissionais, docentes e técnicos, numa corrida para captar recursos fora do âmbito da esfera pública, o que corrobora também a precarização e a sobrecarga dos profissionais e a utilização de recursos privados nas ações realizadas na esfera pública.

Essa inserção de recursos privados, inclusive em relação à extensão universitária, guarda relação com a adoção das medidas assumidas pelos governos do Partido dos Trabalhadores em relação à parceria público-privado (PPP). No Brasil, as PPPs, dependendo da intenção do governo, tem como objetivo alocar verbas privadas para ações em infraestrutura indispensáveis ao desenvolvimento, os seus mecanismos foram estruturados para obras consideradas necessárias sob a ótica social ou estratégica do país, e sua aprovação representava um mecanismo que viria a minimizar as condições precárias de infraestrutura, o que contribuiria com o crescimento econômico.

> Essas parcerias, como modalidades de contrato, constituem-se mecanismos que buscam viabilizar investimentos conjuntos (Estado e empresariado) em obras e serviços considerados estratégicos para o desenvolvimento do país, sobretudo naquelas em que o retorno econômico não exerce atratividade no setor privado. (OLIVEIRA *et al*., 2005, p. 332).

O destaque fica por conta da alegação de que existem projetos vultosos que podem gerar desequilíbrio fiscal nas constas públicas, e, portanto, as PPPs, do ponto de vista do governo, objetivam proporcionar uma parceria na qual a pretensão é fazer mais e gastar menos, tendo em vista que, via de regra, ao se dividir o risco do investimento, o custo deverá diminuir.

No que diz respeito ao setor educacional, algumas questões conflitantes aparecem nas ações, programas e documentos legais que subsidiam a reforma da educação superior por parte dos governos do Partido dos Trabalhadores, que pretendeu dar novos rumos à educação superior brasileira. Encontram-se, dentre essas questões: o entendimento da educação como bem público ou como mercadoria; a subordinação ou não da pesquisa e da extensão aos interesses do capital produtivo; e a isenção de impostos e contribuições e/ou a ampliação de recursos do Estado para as IES como forma de expansão da educação superior. Nas palavras dos autores: “nesse último caso, o Estado opta pela compra de vagas em IES privadas, por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni) ao invés de cumprir o seu dever constitucional no que tange a expansão da educação pública e gratuita em todos os níveis e modalidades” (OLIVEIRA *et al*., 2005, p. 333).

Outro elemento que se acresce a esses conflitos diz respeito às consequências para a qualidade da educação superior oferecida no país, tendo em vista que o processo de expansão

e democratização do acesso à educação superior está sendo cada vez mais assumido pelo setor privado. Isso causa muita preocupação, tendo em vista que boa parte das IES privadas, especialmente as sem fins lucrativos, não demonstra interesse em promover uma maior articulação entre ensino, pesquisa e extensão, o que, em um curto período, pode acarretar um agravamento das condições de oferta de ensino, bem como em sua qualidade.

As análises sobre os editais PROEXT mostram que o incremento de recursos privados também está presente nesses editais, permeando, assim, a extensão universitária. Os editais PROEXT, a partir de 2011, passaram a recomendar a busca de parcerias com instituições privadas da sociedade civil: "5.10 é recomendável a aproximação com instituições parceiras visando a captação de recursos, a capacitação de pessoal e a articulação com projetos desenvolvidos pela universidade e pela sociedade" (BRASIL/MEC/Sesu, 2011, p. 4). Além disso, consta que para as instituições estaduais deve haver comprovação de aplicação de contrapartida financeira para o recebimento de recursos, bem como a necessidade de que as instituições especifiquem nos programas e projetos as parcerias que conseguirem e outras fontes de financiamentos para sua operacionalização.

Essa questão da introdução de recursos privados na extensão universitária pode gerar não apenas interferência de instituições privadas na gestão da extensão universitária nas IPES brasileiras, e assim comprometer ainda mais a autonomia dessas instituições, mas também pode impactar os resultados produzidos, especialmente considerando que o retorno das ações poderá beneficiar muito mais as instituições privadas do que as instituições públicas. Sobre tal questão, é importante compreender que tanto a mão de obra dos trabalhadores do setor público quanto a estrutura das instituições públicas de educação servirão de mecanismos para que as instituições privadas usufruam dos benefícios produzidos por ações de extensão universitária executadas na esfera das instituições públicas. O investimento é público, mas o retorno das ações desenvolvidas será destinado para a esfera privada, alavancando ainda mais o avanço da privatização dentro das instituições públicas.

Sobre tal questão, Leher (2018) já chamava a atenção para a introdução de recursos privados nas universidades da América Latina desde a alvorada do século XXI, com uma difusão de uma mentalidade funcional ao capital. Ao explicar sobre o capitalismo acadêmico nos países periféricos, o autor chama a atenção para a forma débil como a ciência e a tecnologia, bem como a força de trabalho de alta qualificação, são incorporadas, devido à fragilidade das bases produtivas nos países periféricos. Assim, explica que:

> O tema aqui discutido tem a ver com a subordinação (no sentido de pôr sob poder) de interesses especificamente particularistas de corporações que, no país, não são

> intensivas em ciência e tecnologia, mas que se valem das universidades para resolver problemas de adaptação de tecnologias, certificações, teses, e mesmo a realização de etapas de grandes projetos de pesquisa que demandam uso significativo de força de trabalho. (LEHER, 2018, p. 164).

Portanto, o autor alerta para o fato de que pautar uma universidade voltada para preencher lacunas tecnológicas das empresas e para a formação de pessoal qualificado e adaptado à lógica de funcionamento das empresas pode impactar no destino laboral dos estudantes. Ademais, pequena parte desse pessoal de alta qualificação, incluindo mestres e doutores, será absorvida pela indústria. Isso também impacta na função social da universidade, que, de espaço público de produção e socialização de conhecimento comprometido com os problemas dos povos, passa a voltar-se para demandas pragmáticas do capital, em que "as escolhas do objeto de pesquisa, do método, das perspectivas epistemológicas e epistêmicas são drasticamente afetadas. Não há neutralidade possível aqui. Os objetivos da ciência e tecnologia assumem novos contornos que afetam o amago mesmo da ciência" (LEHER, 2018, p. 165).

É nítido e imperativo que esse caráter eventual dos recursos destinados às ações de extensão pelos governos do Partido dos Trabalhadores, via editais, corrobora o incentivo e a introdução cada vez maiores do capital privado no financiamento das ações de extensão, sendo que a universidade passa a buscar parcerias por meio de seus profissionais — professores e técnicos administrativos — com instituições privadas da sociedade civil.

Elemento fundamental que necessita ser pontuado sobre a análise aqui empreendida acerca da Política de Extensão Universitária durantes os governos do Partido dos Trabalhadores é o fato de que, mesmo com os avanços apontados, as leis, decretos e documentos aprovados sinalizam para um projeto de extensão articulado a um projeto de educação que foi implementado pelos governos do Partido dos Trabalhadores. Esse é um projeto privatista, elitista, voltado para atender aos interesses do capital, e que coloca a extensão universitária num lugar que, embora bastante importante, porque avançou durante os governos do Partido dos Trabalhadores, pode contribuir muito mais para aprofundar essa educação privatista e elitista do que contribuir para democratizar a produção do conhecimento na universidade pública brasileira.

Nesse sentido, observou-se que, mesmo nos editais PROEXT, apesar dos avanços, vários mecanismos inseridos ferem a autonomia universitária, colocam o financiamento das ações condicionado à boa vontade dos governos para tal e ainda incluem a possibilidade de ações de parcerias com instituições privadas para realização das ações de extensão. Preocupa a possibilidade de a extensão se tornar uma via pela qual se aprofunda o privatismo na educação, especialmente pela prestação de serviços. Ela é uma das modalidades de extensão reconhecidas

na PNEU de 2012, mas não como forma de venda via assessoria e consultoria, por exemplo. Constatou-se nos editais que, apesar de que a maior parte dos recursos para a extensão universitárias durante o governo do PT tenha sido pública, a abertura da possibilidade de incremento privado pode levar, mais à frente, à criação de mecanismos por meio dos quais o capital privado se assente definitivamente na universidade pública por meio da extensão universitária.

Assim, cada vez mais torna-se um desafio, conforme já apontado na PNEU de 2012:

> - Estabelecer bases sólidas de financiamento da Extensão Universitária, imprimindo aos processos publicidade, transparência e continuidade, priorizando projetos vinculados a programas e, finalmente, superando a fragmentação e o caráter eventual dos recursos destinados às ações de extensão; e
> - Definir o papel dos editais, dos planos plurianuais e dos orçamentos autônomos das Universidades Públicas, em relação a uma política regional e nacional de financiamento das ações de Extensão Universitária. (FORPROEX, 2012, p. 22).

Considera-se que um orçamento público estabelecido sob as bases citadas pela PNEU de 2012, contribuirá para romper também com outros desafios, como o de fortalecimento da relação autônoma e crítico-propositiva da extensão universitária com as políticas públicas por meio de programas estruturantes. Esses programas são capazes de gerar impacto social e, ainda, os fortes impactos na autonomia das universidades, na relação da extensão com o ensino e com a pesquisa, tendo em vista que a não continuidade das ações compromete o pressuposto básico desta relação, que é o de que a extensão adquire maior efetividade se estiver vinculada ao processo de formação de pessoas (ensino) e de produção de conhecimentos (pesquisa).

Entende-se, ainda, que esse orçamento público poderá contribuir para diminuir outra preocupação apontada na PNEU de 2012, que diz respeito à garantia do protagonismo estudantil na formação técnica e cidadã, além de garantir que a produção do conhecimento esteja articulada à pesquisa. Considera-se que a pesquisa deve-se fazer por meio de metodologias participativas, no formato de investigação-ação, com a participação de todos os atores e o diálogo, e para o qual esses atores possam contribuir com a transformação social rumo à justiça e à democracia. O entendimento aqui desenvolvido é que colocar o estudante como um dos atores importantes no processo de produção de conhecimento, por meio do fortalecimento da relação estudante/professor/sociedade, contribuirá também para que a extensão universitária alcance seu objetivo de articulação com a sociedade na construção do conhecimento coletivo. A falta ou enfraquecimento dessa articulação, nessa perspectiva, inibe a participação do estudante. Soma-se a isso o fato de que a permanência do estudante nos programas e projetos de extensão está muitas vezes associada à oferta de bolsas, que fica condicionada às

possibilidades orçamentárias, o que pode, ao invés de contribuir para a permanência, tornar-se seu limitador.

O Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010, aqui analisado possibilitou observar que o governo do Partido dos Trabalhadores o aprovou como forma de concessão de bolsas estudantis, o que pode impactar positivamente, ou não, na relação da extensão com o ensino. Esse decreto regulamentou os artigos 10 e 12 da Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009, os quais tratam da concessão de bolsas para o desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária, e estipula no artigo 3º os seguintes requisitos, dentre outros, para que o discente possa acessar a bolsa:

> I - Estar regularmente matriculado em curso de graduação;
> II Apresentar indicadores satisfatórios de desempenho acadêmico, definidos pela instituição;
> III - ser aprovado em processo de seleção, que deve considerar critérios de vulnerabilidade social e econômica, no caso da bolsa permanência;
> IV - não receber qualquer outra bolsa paga por programas oficiais; e
> V - apresentar tempo disponível para dedicar às atividades previstas no edital de seleção, quando a modalidade exigir. (BRASIL, 2010b, p. 3).

Ao se deparar com esses requisitos, chamou a atenção, especialmente, o fato de que o discente não pode acumular bolsas ou receber outra bolsa paga por programas oficiais, o que, em si, ao invés de contribuir para a sua permanência nas universidades, acaba por fragilizá-la ainda mais, considerando que muitas vezes os estudantes se mantêm nas cidades onde se localizam as IPES apenas com esses recursos das bolsas permanência. Tendo em vista que muitas vezes elas representam um valor abaixo de meio salário-mínimo[88], esses recursos se tornam insuficientes para o discente pagar todas as despesas com moradia, alimentação, materiais de estudo etc. Há, portanto, uma falta por parte do governo de um programa estruturado que possibilite e mantenha o discente nas universidades, dando-lhes condições de participar ativamente de todas as ações de ensino, pesquisa e extensão e de concretizar uma formação profissional e cidadã.

Sobre tais questões, Imperatori (2017), para analisar as principais causas da evasão dos estudantes de ensino superior, baseia-se em pesquisa de Bardagi e Hutz (2009), que apontaram dentro da literatura várias causas para tal questão, e entre elas destacam-se os problemas financeiros, a dificuldade de relacional trabalho e estudo, a pouca integração social à universidade, o descontentamento com horários das disciplinas, a falta de cursos noturnos, o

[88] A fim de exemplificar nossa afirmação, informações disponíveis no site do Ministério da Educação dão a informação de que a bolsa paga no ano de 2023 para permanência de estudantes é de R$ 400,00, ou seja, um valor abaixo de meio salário-mínimo. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/bolsa-permanencia

mau relacionamento professor-aluno, o mau desempenho acadêmico e reprovações, e a não correspondência de suas expectativas.

Chama a atenção o fato de que, ao lado desses fatores, a questão socioeconômica tem impacto direto na continuidade dos estudos. É necessário que se pensem estratégias para que de fato aconteça uma democratização da educação e se incluam a ampliação do acesso e o fortalecimento do ensino público, além de políticas que possibilitem a permanência dos estudantes no sistema educacional.

Isso significa que as dificuldades financeiras ganham visibilidade no que concerne à permanência do estudante e à assistência estudantil, e esse é um importante mecanismo para fortalecer a permanência do estudante, melhorando seu desempenho e sua qualidade de vida. Uma pesquisa da ANDIFES apontou que:

> As IFES têm um contingente expressivo de estudantes (65%) que necessitam de algum tipo de apoio institucional para sua permanência e conclusão dos cursos. São aqueles estudantes pertencentes às classes B2, C, D e E, que tem renda média familiar mensal variando de R$ 207,00 a R$ 1.669,00. (FORÚM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS, 2004, p. 36).

A pesquisa destacou que 42,8% dos estudantes encontravam-se nas classes C, D, E, cuja renda média familiar mensal atingia no máximo R$ 927,00, e apresentavam uma situação de vulnerabilidade social. Essa situação se agrava ainda mais quando se analisam as regiões Norte e Nordeste com 64,3% e 47,8% dos estudantes, respectivamente, que eram de baixa renda e representavam uma demanda potencial por assistência estudantil. A pesquisa destacou que elementos como transporte e moradia têm uma importância enorme para a permanência na universidade, sendo que 56,6% dos estudantes responderam utilizar transporte coletivo, em 2010, enquanto em 1996/1997 esse meio de transporte era usado por 60,6% dos estudantes. Sobre as condições de moradia, a pesquisa apontou que 2,5% dos estudantes moravam em residências universitárias, sendo que o menor percentual está na região Norte com 0,63%, e o maior na Sul, com 3,46%[89].

[89] Dados mais atualizados mostram por meio da Pesquisa publicada pela Andifes (2011), que mapeou o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras em 2010 e identificou que 41% das famílias dos estudantes recebem até três salários mínimos. Essa distribuição ocorre de forma desigual nas regiões brasileiras. No Nordeste e no Norte, esse percentual é de 50% e 63%, respectivamente, enquanto nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste é de aproximadamente 30%. Além disso, a pesquisa apresentou dados relevantes sobre fatores que possibilitam a permanência na universidade, como transporte e moradia. Em relação ao transporte, 56,6% dos estudantes responderam utilizar transporte coletivo, em 2010, enquanto em 1996/1997, esse meio de transporte era usado por 60,6% dos estudantes. Sobre as condições de moradia, 2,5% dos estudantes moram em residências universitárias, com destaque para a região Norte, com o menor percentual de estudantes nessa condição equivalente a 0,63%, e no Sul, onde o percentual é maior, 3,46% (ANDIFES, 2011; FONAPRACE, 2011).

Além disso, observa-se que, pelos critérios do Decreto nº 7.416 de 2010, o estudante passa por uma seleção rigorosa sobre critérios de vulnerabilidade social, que geralmente se concentram em critérios econômicos. Assim, muitos discentes que necessitam da bolsa, por estarem em condições vulneráveis, acabam ficando de fora por não haver uma quantidade de bolsas suficiente para a quantidade de discentes que necessitam delas. O que se observa neste decreto é que a assistência ao estudante se faz caracterizada pela seletividade dos carentes e conforme a capacidade individual do estudante, além de critérios de necessidade e meritocracia, resultantes da escassez de recursos na área. Nesse sentido, identifica-se também que falta uma política de permanência que garanta uma estrutura mínima de permanência do estudante e que possibilite sua maior articulação das suas atividades de ensino e extensão.

A fragilidade da destinação de recursos para a extensão, nesse sentido, compromete também a participação do estudante que, como ator nesse processo, necessita da continuidade da inserção na extensão para vivenciar a construção de metodologias participativas, a produção de novos conhecimentos e uma interação dialógica com os atores envolvidos que permita a aproximação com os saberes populares e comunitários, o que contribuiria com sua formação técnica e cidadã e daria novos rumos ao ensino no âmbito universitário.

Já sobre a relação da extensão com a pesquisa, outro importante eixo que precisa de aporte financeiro estruturado, a PNEU de 2012 afirma que “abrem-se múltiplas possibilidades de articulação entre a Universidade e a sociedade” (FORPROEX, 2012, p. 18). Para tanto, é preciso que haja aproximação com a realidade social, o conhecimento dos problemas sociais com os quais vão lidar, o referencial teórico, técnico e analítico que irão utilizar, bem como as atividades que irão desenvolver e os resultados.

No entanto, para que se concretize essa relação, deve necessariamente haver o comprometimento com a continuidade das ações de extensão. Mas, o que se observa é que, por causa principalmente da falta de orçamento fixo, próprio e claro para a extensão, o que ocorre é a fragilidade no desenvolvimento do processo de produção do conhecimento. Essa fragilidade se dá de várias formas, mas principalmente na vida acadêmica, podendo prejudicar a produção acadêmica a partir do desenvolvimento das ações de extensão, seja por meio de produção de monografias, artigos em periódicos, livros ou capítulos de livros, dentre outros.

Nesse debate sobre orçamento, o Decreto nº 7.233 de 2010, aprovado no período dos governos do Partido dos Trabalhadores, apontou um pequeno avanço no que se refere ao orçamento, tendo em vista que o documento versa sobre os procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária e à garantia de certa liberdade para as universidades em relação a aspectos importantes do orçamento. Esse decreto determina, no

artigo 2º, que: "o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal deverá realizar abertura de créditos suplementares pelo governo executivo em favor das universidades federais e seus hospitais universitários" (BRASIL, 2010a, p. 1).

Nesse âmbito, o decreto estabeleceu alguns recursos que não precisariam ser devolvidos para o Tesouro da União, e dentre eles pode-se citar, conforme disposto no artigo 2º, parágrafo II:

> Para reforço de dotações orçamentárias mediante a utilização das seguintes fontes de recursos: Excesso de arrecadação de receitas próprias, de convênios e de doações do exercício corrente; anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, no âmbito das Universidades e seus respectivos hospitais, ou créditos adicionais autorizados em lei; e superávit financeiro de receitas próprias, de convênios e de doações, conforme apurado em balanço patrimonial do exercício anterior. (BRASIL, 2010a, p. 1).

A importância deste decreto está no fato de que amplia a receita das universidades para o ano seguinte, permitindo que elas possam planejar ações baseadas nesses recursos. Por não ter que retorná-los para os cofres públicos, podem usá-los para o incremento de recursos próprios. No entanto, embora o decreto regule a autonomia financeira das universidades, ele determina que, para utilizarem esses recursos, as instituições de ensino superior deverão elaborar propostas orçamentárias anuais com base em uma matriz de distribuição para a alocação de recursos destinados às despesas classificadas como outras despesas correntes e de capital. Essa matriz deve ser elaborada a partir de parâmetros definidos de forma paritária entre membros das universidades e do MEC.

Assim, o parágrafo 2º do artigo 4º definiu aspectos que devem ser observados quando da construção dessa matriz, dos quais se podem citar:

> I - O número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período; II – A oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas; III – a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional e internacionalmente, IV – o número de registro e comercialização de patentes, dentre outros. (BRASIL, 2010a, p. 1).

Observando esses aspectos de forma mais detalhada, pode-se perceber que a gestão dos recursos financeiros se mantém sob a necessidade de aprovação do MEC, o que, além de continuar a restringir a autonomia das universidades, coloca critérios para a elaboração da matriz que são extremamente produtivistas. Sabe-se que a introdução de um modelo produtivista é resultado da Reforma do Estado, que ocorreu no Brasil após o período de abertura democrática, com as mudanças ocorridas a partir da década de 1990 atreladas ao modelo econômico então vigente e que reproduz a opção política realizada pelas elites brasileiras. Essa lógica, chamada de neoprodutivista, deu margem para que a educação se moldasse aos critérios do mercado com interesses muito bem delimitados pelos gestores do capital.

Nos governos do Partido dos Trabalhadores, houve uma continuidade e um aprofundamento das ações de cunho neoliberal, mas, a partir de um projeto de conciliação de classes, a expansão empreendida nestes governos se ampliou para segmentos que estavam fora da universidade, o que aprofundou a condição de subsunção da educação ao capital financeiro. Esse Decreto, portanto, manteve os elementos produtivistas advindos da lógica gerencial para dentro das IPES ao defini-los como critérios para a construção da matriz de financiamento.

Observa-se que, em relação à extensão universitária, ela foi incluída no parágrafo 2º do Decreto nº 7.233 de 2010, uma vez que, dentre esses aspectos a serem observados na construção da matriz, o inciso VIII determinou que "deverá ser considerada a existência de programas institucionalizados de extensão universitária com indicadores de monitoramento" (BRASIL, 2010a). Sobre este aspecto, cumpre destacar que, se por um lado, é possível identificar que a extensão universitária se coloca como importante elemento a ser considerado no processo de repasse de recursos para as universidades, é também possível, por outro lado, atrelar esse critério à existência de um processo de criação e apresentação de resultados por meio de indicadores de monitoramento. Isso claramente mostra uma tendência de inclusão da extensão também como um critério produtivista, associada a um modelo de avaliação produtivista, o que levanta à preocupação sobre a forma como será conduzida essa avaliação da extensão no âmbito das universidades públicas.

Sobre as análises até aqui apresentadas, cumpre destacar que a extensão universitária adquiriu um lugar de importância nas IPES brasileiras, restringindo-se às universidades públicas. Mas, apesar dessa importância e da expansão que a extensão experimentou no período dos governos do Partido dos Trabalhadores, ela foi associada a uma política educacional ligada aos interesses do capital, portanto, privatista e elitista, que privilegiou o incremento da educação no setor privado. Assim, apesar dos avanços destacados e de ter contribuído para ampliar a relação entre universidade e sociedade, tanto por meio do aumento de atividades desenvolvidas através dos Programas e Projetos de extensão, seja pelo aumento das temáticas trabalhadas e que visam abranger os problemas sociais da comunidade, seja pelo aumento do financiamento para as ações de extensão, essa expansão da política de extensão universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores não consolidou, de forma alguma, uma perspectiva democrática, emancipatória e autônoma de universidade. Ao contrário, a expansão desta política se fez subordinada aos interesses do capital financeiro, expressa pela inserção da lógica gerencialista na educação superior, por meio do MEC, com a introdução de elementos gerencias nas avaliações de cunho produtivistas, da inserção da gerência por meio dos modelos de

financiamento da extensão em forma de editais de financiamento, e inclusive pela hegemonia dada a grupos econômicos como o Todos pela Educação dentro do governo.

3.2.1 A avaliação da extensão universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores: uma avaliação privatista?

No âmbito das universidades públicas brasileiras, a avaliação é um processo fundamental e necessário por permitir verificar os resultados das ações desenvolvidas, bem como retroalimentar informações e dados importantes que permitem constantemente direcionar ações e novos rumos das atividades. Nesse sentido, conforme Santos, Meireles e Serrano (2013, p. 76), "a extensão universitária, como as demais funções das Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), não pode prescindir de um processo de investigação que possa determinar se as atividades que desenvolve alcançam ou não os resultados esperados".

Os autores acrescentam ainda que a própria natureza da extensão universitária, pautada no compartilhamento e na troca com atores externos, permite vários posicionamentos e olhares sobre a avaliação. Nesse sentido, considerando-se as diferentes fontes de informação e dados e a peculiaridade de cada instituição e atividades extensionistas diferentes, é possível se pensar e elaborar um processo de avaliação da extensão que amplie nas IPES os debates envolvendo sua missão institucional, seu papel na reconstrução do espaço social, suas necessidades, suas dificuldades e, também, suas prioridades.

Partindo desse entendimento, neste item, será pensado e analisado o modelo de avaliação da extensão universitária enquanto proposta apresentada nos documentos do FORPROEX, como também aquilo que está previsto para a avaliação da extensão nos documentos aprovados no âmbito dos governos do Partido dos Trabalhadores. Para tanto, parte-se do entendimento de Boschetti (2009) de que um sistema abrangente de avaliação compreende a análise da totalidade dos elementos que compõem uma política pública. Nesse sentido, compreende-se que somente esse modelo de sistema é capaz de garantir a qualidade das ações extensionistas e sua continuidade, identificar a relevância de suas ações no âmbito acadêmico, bem como se elas atendem às necessidades daqueles que participam de sua construção e execução e também daqueles beneficiados por ela.

A avaliação da extensão universitária está na pauta dos debates sobre a sua institucionalização e vem sendo, desde o início do século XXI, recorrentemente abordada como um desafio em relação ao fortalecimento e afirmação da extensão enquanto questão central no

processo de produção do conhecimento e de formação cidadã na universidade pública brasileira. Diante disso, o FORPROEX, por meio de documentos como a PNEU de 2012, aponta as dimensões importantes do processo de avaliação, como também as categorias que devem organizar o sistema, os indicadores, seus procedimentos metodológicos e, ainda, as possíveis fontes de informação para sua produção. (FORPROEX, 2012).

Na mesma PNEU, o FORPROEX, em consonância com o Plano Nacional de Extensão Universitária (PNEUX) de 2001, já recomendava que "a avaliação nacional da Extensão universitária deve ser centrada no processo, em razão da própria natureza da extensão". (FORPROEX, 2012, p. 32).

A PNEU 2012 demarcou também a importância que teve a aprovação do Decreto nº 7.233 de 2010 como um mecanismo importante no que se refere à avaliação da extensão universitária, porque recolocou em pauta a urgência da discussão sobre a avaliação.

> Com a inclusão da Extensão Universitária na matriz de alocação de recursos, a definição e pactuação de indicadores, pelo menos no que se refere às IFES, tonaram-se questões prioritárias para a ANDIFES. Além das exigências específicas colocadas para as IFES, a questão da Avalição da Extensão Universitária está na pauta de todas as Instituições Públicas do Ensino Superior (IPES), como parte do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (LEI nº 10.861/2004), cuja preocupação central são os impactos acadêmicos e sociais do ensino superior. (FORPROEX, 2012, p. 32).

Ao realizar a análise do Decreto nº 7.233 de 2010, percebeu-se que ao atrelar a extensão universitária a um processo de avaliação específico para que se efetivasse o repasse de recursos para as universidades, ele colocou a urgência da necessidade de avançar em relação ao aperfeiçoamento da avaliação da extensão que já acontece por dentro da avalição interna das universidades públicas brasileiras, conforme especificado no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O artigo 2º, inciso I, do SINAES, determina que, ao promover a avaliação das instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, o SINAES deverá assegurar "avaliação institucional interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades, e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e seus cursos" (BRASIL, 2004c).

Ao colocar a urgência da necessidade de se avançar em relação ao aperfeiçoamento da extensão universitária, o Decreto nº 7.233 de 2010 recolocou para o FORPROEX o desafio de contribuir com a construção de um modelo de avaliação, que, além de apresentar indicadores capazes de apontar os resultados, avanços e desafios internos e externos da extensão universitária, estivesse também articulado com a proposta da matriz de monitoramento proposta

pela ANDIFES em relação ao repasse de recursos públicos para as universidades públicas brasileiras[90].

Assim, o FORPROEX, que já desde longos anos vinha fomentando a necessidade dessa avaliação por meio dos debates sobre o tema, desde os primeiros encontros e seminários promovidos desde final dos anos 1980, destacando-a como fundamental no que concerne ao fortalecimento da institucionalização e consolidação da extensão universitária, colocou-se novamente como um importante representante e interlocutor no que concerne à construção desta matriz de indicadores para subsidiar a avalição da extensão pelas instituições públicas de ensino superior (IPES).

Desse movimento empreendido pelo FORPROEX, ao analisar a PNEU de 2012 observou-se que a avaliação da extensão veio a se configurar na mesma, como um dos desafios a serem superados na conjuntura atual, no sentido de que ela deveria se inserir e se aprimorar dentro do Sistema Nacional de Avaliação do ensino superior (SINAES), implementado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Assim estabelece a PNEU 2012 sobre como deve se estruturar esse sistema de avaliação da extensão universitária:

> Atualizar os sistemas de informação e de avaliação da Extensão Universitária vigentes, superando a prática de registro de dados isolados e construindo indicadores que incorporem as dimensões política de Gestão, Infraestrutura, Relação Universidade-Setores Sociais, Plano Acadêmico e Produção Acadêmica. [...] Incorporar ao leque de Indicadores de Avaliação da Extensão, aqueles referidos às dimensões acadêmica e qualitativa e aos impactos sociais da Extensão Universitária. (FORPROEX, 2012, p. 23).

A PNEU de 2012 aponta, nesse sentido, para uma avaliação da extensão universitária que possibilite não apenas avaliar o grau de realização das metas estabelecidas e dos recursos investidos, de forma pontual, mas também contribuir para avaliar as ações extensionistas por meio de Sistema de Informação e Indicadores. Ou seja, trata-se de um monitoramento e de uma avaliação que permitam identificar "a contribuição da extensão para a produção do conhecimento e a formação de estudantes, professores e técnicos administrativos e sua efetividade para a transformação da Universidade e da sociedade" (FORPROEX, 2012, p. 31).

Nesse sentido, os documentos do FORPROEX apontam que apenas uma avaliação que consiga mensurar a interrelação da universidade com outros setores da sociedade pode mostrar o real impacto e a ação transformadora sobre os reais interesses e necessidades da população. Essa interrelação deve contribuir para o desenvolvimento da realidade de seu entorno, para o

[90] Esse modelo já foi apresentado no item do financiamento e trata basicamente do modelo aprovado pela ANDIFES e encaminhado ao Sr. Ministro da Educação. E composto de três parcelas: 90% do histórico (1989-93), 9% do modelo de *input* e 1% do modelo de *output* (ANDIFES, 1994).

aprimoramento das políticas públicas e para a transformação da própria universidade pública. Almeja-se, enfim, reafirmar uma universidade pública, gratuita e de qualidade. Sobre tal questão, a PNEU de 2012 assim afirma:

> É importante ter clareza de que não é apenas sobre a sociedade que se almeja produzir impacto e transformação com a Extensão Universitária. A própria Universidade Pública, enquanto parte da sociedade, deve também sofrer impacto, ser transformada. O alcance desses objetivos – impacto e transformação da sociedade e da Universidade -, de forma a se lograr o desenvolvimento nacional no sentido que esta Política propugna, é potencializada nas ações que se orientam pelas diretrizes de Interação Dialógica, Interdisciplinaridade e interprofissionalidade e, por fim, indissociabilidade Ensino-Pesquisa-Extensão. Com esse escopo, as ações de Extensão Universitária surgem como instrumentos capazes de contra-arrestar as consequências perversas do neoliberalismo, em especial, a mercantilização das atividades universitárias, a alienação cultural e todas as mazelas que as acompanham. (FORPROEX, 2012, p. 20).

A partir desta premissa, a PNEU de 2012 defende que:

> O Sistema de Avaliação e Monitoramento deve ter abrangência nacional, pelo menos quanto aos aspectos mais gerais das ações extensionistas. No que se refere a esses aspectos, o sistema dever ser construído em parceria com instituições de caráter nacional como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do MEC, e estar articulado com os sistemas de monitoramento e avaliação já existentes; por exemplo, o Censo da Educação Superior. Sistemas de âmbito local e regional, podem ser construídos, de forma articulada ou não com um nacional, de forma a complementarem o registro de informações ou a avaliação de ações extensionistas específicas. (FORPROEX, 2012, p. 32).

A análise sobre tal defesa feita na PNEU de 2012 aponta que ela reforçou o que o Plano Nacional de Extensão desde 2001 já sinalizava, isto é, que era necessária a implantação de um programa de avaliação da extensão universitária nas instituições de ensino superior que fosse permanente e considerado como um parâmetro para a própria avaliação da universidade pública.

Assim, é importante demarcar que o SINAES, que foi instituído por meio da Lei nº 10.861 de abril de 2004 pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em seu primeiro mandato, como parte de um pacote de medidas iniciais do governo, realizou uma mudança na forma de avaliação da educação superior. Anteriormente, ela ocorria por meio do sistema conhecido como Provão, aplicado a todos os discentes da educação superior e que era considerado insuficiente pelo governo do Partido dos Trabalhadores.

De maneira geral, Rothen e Barreyro (2011) apontam as críticas ao Provão, as quais estariam relacionadas ao fato de que essa prova era aplicada apenas aos alunos concluintes, enquanto o SINAES implantou o Exame Nacional de Desempenho do Estudante (ENADE), que avalia os ingressantes e os concluintes. Além disso, enquanto o Provão era uma avaliação censitária, o ENADE é aplicado a uma amostra de estudantes. Ademais, o número de questões

no ENADE é igual para todas as áreas e há um conjunto de questões de formação geral para todas as áreas. No entanto, os autores salientam que o ENADE, embora represente uma evolução em relação ao Provão, desde a sua primeira edição mantém a lógica subjacente ao Provão, pois compara o desempenho das instituições e apresenta resultados simplificados.

A partir dessa premissa, o governo do Partido dos Trabalhadores, ao criar o SINAES, tinha como proposta assegurar um Sistema Nacional de Avaliação dos cursos de graduação e também do desemprenho acadêmico do estudante. Assim, visava garantir a participação de docentes, discentes e técnicos administrativos das instituições, mas também da sociedade civil por meio de seus representantes. O parágrafo 2º do artigo 1º define:

> O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (BRASIL, 2004c, p. 1).

Sob essa finalidade, o sistema seria constituído de uma avaliação externa, sob responsabilidade do MEC, por meio do INEP, e de uma avaliação interna, para a qual a instituição deveria compor, conforme consta na Lei nº 10.861/2004, uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), que seria a responsável pela condução do processo de avaliação interno, pela sistematização e pela prestação de informações ao INEP quando solicitada.

Até a aprovação do SINAES, não havia menção na política de avalição dos governos anteriores a uma política específica para a avaliação da extensão universitária, o que acabava por tratar as atividades de extensão como meios na realização das demais atividades acadêmicas, isto é, de ensino e pesquisa.

> O SINAES surge para adequar o processo de avaliação de forma globalizante, articulando autoavaliação, interna e externa, buscando assim, atender as questões pertinentes a avaliação de toda a instituição, incluindo um tópico específico sobre a avaliação da extensão universitária. O que até então, era tarefa quase que exclusiva dos pesquisadores da área, e das pessoas que compreendem que a Universidade brasileira, responde pelo princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, parece agora, tornar-se preocupação também, do ministério. (ELPO, 2004, p. 2).

Para a autora, é somente quando se entende que a vida acadêmica não se restringe aos muros das IES, e que ela se dá no campo da pesquisa, voltada para a melhoria da vida da população, para o desenvolvimento regional e nacional e para a efetivação formação para a cidadania, é que se coloca a extensão universitária como fundamental, tanto para a vida acadêmica quanto para a vida em sociedade. Do contrário, a extensão continuará apenas com uma forma de contribuir com a divulgação do ensino e da pesquisa. É a partir desse

entendimento que se coloca a importância da avalição da extensão universitária, tendo em vista considerá-la como um elemento fundamental do processo de produção de conhecimento acadêmico.

Assim, a extensão universitária aparece no artigo 3º do SINAES e determina que:

> A Avaliação das Instituições de Educação Superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais". (BRASIL, 2004c, p. 1).

E dentre essas dimensões, no inciso II, o SINAES inclui a extensão universitária como uma dimensão institucional, parte da avaliação das instituições de ensino superior. Lê-se no inciso II: "a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades" (BRASIL, 2004c, p. 1).

Desde aqui, a inclusão da extensão universitária como uma dimensão acadêmica, e parte da Avaliação Institucional, representou um avanço no sentido da regulamentação legal da avaliação da extensão por parte das instituições públicas de ensino superior. Declarada a necessidade de considerar a avaliação da extensão na avaliação institucional, apontada pelo SINAES em 2004 e atrelada à necessidade disposta, em 2010, no Decreto nº 7.233, percebeu-se que houve um avanço no sentido de incluir a extensão universitária como prática acadêmica e como parte do processo do fazer institucional. No entanto, claramente impôs-se a urgência de construção da matriz de avaliação da extensão por meio de indicadores, considerando-se ser essa uma exigência para o repasse de recursos para as universidades.

Esse cenário colocou novamente o FORPROEX diante da necessidade de articular um movimento de elaboração de proposições para orientar a construção de um sistema de monitoramento e avaliação nacional de indicadores para a extensão universitária. Esse movimento viria a se constituir, posteriormente, no documento intitulado *Indicadores Brasileiros de Extensão Universitária*, de 2017, no qual constam as indicações de uma planilha com indicadores que podem servir de referencial para que as IES elaborem sua matriz para avaliação interna, com base, também, em sua realidade local e regional.

> O objetivo do FORPROEX é contribuir no processo de construção do modelo de matriz orçamentária, no tocante à extensão, o que significará avanço considerável no processo de institucionalização da Extensão Universitária e da indissociabilidade desta para com o Ensino, e a Pesquisa, visando desempenhar o seu importante papel na formação dos estudantes e para o desenvolvimento social. (FORPROEX, 2017, p. 8).

O FORPROEX, conforme consta no documento IBEU, ao articular essas proposições, levou em consideração as especificidades das universidades públicas e da relação da extensão universitária com o ensino e com a pesquisa. Ademais, foram consideradas algumas dimensões tidas como importantes para a construção do Sistema de Avaliação, as quais deveriam articular, na visão do FORPROEX, as dimensões da política de gestão, da infraestrutura, da relação universidade-sociedade, do plano acadêmico e da produção acadêmica. Além disso, considerou que essas proposições deveriam incluir categorias mais voltadas, também, para a organização dos indicadores, dos procedimentos metodológicos e das possíveis fontes de informação para sua produção (FORPROEX, 2017).

Dimensões de avaliação, de acordo com Meireles e Santos (2013), são as partes principais do problema que deve ser resolvido ou tratado pela ação de extensão universitária. A definição das dimensões a serem avaliadas termina por orientar a seleção dos indicadores e dos instrumentos. Não é raro que nesta análise de indicadores e instrumentos perceba-se a inadequação da dimensão selecionada. Para os autores, o FORPROEX compreendia que, por meio da análise dessas dimensões, seria possível, levando-se em conta as peculiaridades de cada instituição:

> Elaborar uma avaliação da extensão que trouxesse para a IPES o debate sobre a sua missão institucional, o seu papel na reconstrução do espaço social, suas necessidades e prioridades. A identificação das dimensões da extensão na instituição contribuiria para ampliar a percepção e análise das atuais práticas de extensão, pesquisa e ensino desenvolvidas na IPES. (FORPROEX, 2017, p. 10).

Observou-se no documento IBEU uma preocupação, quando se fala de avaliação da extensão, de estar atento à necessidade de que ela pudesse envolver, enquanto um processo formativo, prospectivo e qualitativo, critérios objetivos (relatórios, publicações, trabalho escrito) e critérios subjetivos (compromisso, dedicação) na avaliação das ações. Portanto, haveria a necessidade de não perder de vista aspectos e critérios subjetivos, voltados para a captação desse aspecto qualitativo das ações da extensão. Nesse sentido, entende-se que aparece aqui o primeiro apontamento em direção à superação de avaliações meramente produtivistas e à construção de outros modelos que contribuam para avançar em aspectos essenciais dos impactos causados pelas ações da extensão na vida da população atingida.

É importante considerar, retomando as análises de Boschetti (2009), que uma avaliação que supere a dimensão meramente quantitativa, com propósitos produtivistas, tecnicistas e baseadas na relação custo-benefício ou com a eficiência e eficácia, precisa estar inserida na totalidade e dinamicidade da realidade. Nesse sentido, deve preocupar-se em se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado, tendo em vista que as políticas sociais, programas e

projetos de intervenção social têm um papel no Estado de Direito e na consolidação de direitos sociais.

Nesse sentido, o trabalho do FORPROEX não deixou de considerar também, na construção da *Matriz de Monitoramento de Indicadores para Extensão*, os apontamentos existentes no SINAES, no artigo 3º. Reconheceu as dimensões importantes que precisam parametrar essa avaliação e que se constituem no desafio de medir e avaliar os aspectos qualitativos e subjetivos desse processo formativo, que se inserem na totalidade da realidade social.

Atento a essas dimensões, o FORPROEX se mobilizou e, para conseguir efetivar a construção da matriz de monitoramento, retomou os trabalhos em relação à construção de indicadores para avaliação da extensão nas Instituições Públicas de Educação Superior (IPES). Fala-se em retomar os trabalhos, porque no âmbito do FORPROEX já existia um Grupo de Trabalho de Avaliação (GT), criado em 1999 e que em 2001 se transformou em uma Comissão Permanente de Avaliação de Extensão (CPAE), que debatia temas importantes correlatos à extensão universitária. Essa comissão trabalhou ao longo do período de 1999 a 2014, mas teve uma interrupção nos trabalhos no período de 2007 a 2010. Seu trabalho esteve voltado, nesse período, para a produção de referencial teórico e instrumentos para avaliação da extensão universitária e promoção de debates nacionais e regionais nos eventos do FORPROEX, além de ter assessorado várias universidades em seus debates internos da avaliação da extensão, contribuindo para manter o tema na agenda das IPES (FORPROEX, 2017).

Em 2015, retomados os trabalhos da comissão, o FORPROEX criou um grupo de trabalho institucional que se voltou para a questão de indicadores de avaliação da extensão, e tinha como objetivo contribuir para construir e validar indicadores e metodologias para a avaliação da extensão universitária nas IPES de ensino superior. Deste movimento surgiu o *Relatório de Pesquisa de Indicadores Brasileiros de Extensão Universitária* (IBEU), de 2017, que veio a expressar a materialização da *Matriz de Indicadores para a Avaliação da Extensão Universitária*.

É preciso considerar sobre os indicadores que eles são, conforme Santos e Meireles (2013), taxas, relações, condições ou números que visam mostram as alterações de estado das variáveis analisadas, selecionadas de acordo com as dimensões. Para os autores, os indicadores devem ser precisos, o mais fáceis possível de coletar e passíveis de aferição. Além disso, é preciso considerar que eles podem ser utilizados de forma isolada ou conjunta, por meio de cruzamentos, para definir essas alterações.

Compreende-se que, no esforço do FORPROEX em relação à construção da matriz de monitoramento, há um direcionamento e uma preocupação de que ela, a partir dos indicadores, busque se articular a elementos da realidade como um todo, e que os indicadores construídos possam ser executados, tanto isoladamente quanto de forma conjunta. É importante considerar, porém, que se percebe que há nesse modelo de matriz de indicadores um grande risco em sua execução, o de que ela se transforme em um instrumento desprovido de criticidade acerca do papel do Estado e das políticas sociais no que se refere ao enfrentamento da realidade. Já foi apontado que as avaliações desenvolvidas a partir, especialmente, dos anos 1990 no Brasil têm esse caráter de medição de desempenho, de preocupação com resultados e alcance dos objetivos (eficiência, eficácia e efetividade). Portanto, causa preocupação esse modelo baseado em matriz de indicadores de monitoramento exatamente porque poderá se limitar a ser um instrumental de preocupação apenas com desempenho e resultados produzidos pela extensão universitária, e não forneça uma análise das políticas como um todo, com indicadores que abordem elementos como indicou Boschetti (2009), relacionados aos direitos e benefícios assegurados e estabelecidos, a gestão, o financiamento e sua articulação com a sociedade.

Assim, ao pensar a matriz de avaliação, foi possível perceber na análise do relatório IBEU que se realizaram todos os esforços, pelos membros do FORPROEX, em contribui para uma construção o mais coletiva possível dessa matriz, engajando profissionais das IPES como gestores e professores envolvidos em coordenação de programas de extensão, bem como profissionais técnicos administrativos experientes em participação em programas de extensão, que responderam aos questionários e contribuíram para que os indicadores construídos fossem o mais condizentes possível com a realidade vivenciada pela extensão universitária nas IPES brasileiras. É importante destacar que o grupo de trabalho contou com representantes de instituições federais e estaduais de educação superior[91] (FORPROEX, 2017a).

Pode-se perceber, também, que o FORPROEX buscou identificar objetivos principais que serviram de referência na construção da matriz de indicadores como forma de garantir que eles estivessem o mais coerente possível com a realidade da extensão universitária no Brasil. Dentre os objetivos estão:

> Incorporar opinião de profissionais acadêmicos sobre as definições e características de um conjunto de indicadores de extensão aplicáveis a nível nacional nas IPES; obter retorno de opiniões sobre as dimensões e indicadores propostos previamente e

[91] O Estudo contou com participação de sete instituições, sendo quatro delas universidades federais e três estaduais, a saber: Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade do Estado do Pará (UEPA), Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) (FORPROEX, 2017a).

> sugeridos ao longo do processo além de analisar as propriedades destes indicadores, principalmente a relevância e mensurabilidade; consensualizar um conjunto de indicadores adequados para descrever, em base comum, a extensão universitária pública no Brasil. (FORPROEX, 2017, p. 8).

Esse estudo, que culminou no instrumento amplo de *Indicadores Brasileiros de Avaliação e Gestão da Extensão Universitária* também preocupou-se em eleger indicadores pra compor a matriz orçamentária para a extensão universitária, da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), e outros órgãos que compõem as instituições públicas de educação, como a Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM) e o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF).

O documento *A coleta de dados das IFES para alocação de recursos orçamentários* aponta que a discussão sobre a matriz orçamentária foi iniciada ainda na década de 1990, o Ministério da Educação (MEC) apresentou à Associação Nacional dos Dirigentes de IFES (ANDIFES) uma metodologia para alocação global de recursos para as IFES, em 1991. A partir disso, em 1994, foi implementada a Portaria nº 1.285 do MEC, de 30 de agosto de 1994, "que instituiu pela primeira vez um modelo matemático, baseado no 'modelo holandês' para a distribuição de recursos de OCC para as IFES" (BRASIL, 2006, p. 6). Esse novo modelo de alocação de recursos orçamentários nas IFES foi desenvolvido e implantado pelo MEC em 1999, mas é importante destacar que ele foi à época entendido como uma adaptação do modelo de forma de financiamento do sistema inglês e que trazia nas suas características o "conceito de produtividade acadêmica". Esse mesmo documento também apontou que "a aplicação deste novo modelo motivou novos estudos, tanto por parte da SESu quanto pelas IFES buscando-se critérios que não se baseassem em adaptações de outros modelos vigentes e que também considerassem as necessidades básicas das instituições".

A ANDIFES, ao participar desse processo, muito contribuiu para a matriz de repasse de recursos construída em conjunto com o Governo Federal e previa dentro da nova ideia básica acordada entre a SESu e as IFES um financiamento que viria a acontecer em duas etapas, denominadas posteriormente como Orçamento de Manutenção e Orçamento de Investimento. Elas incluíam o que levou à identificação dos valores executados pelas IFES, em relação ao OCC do Tesouro em 2003, em dez itens de despesas que foram considerados de maior impacto orçamentário. Dentre os itens priorizados, e citados no documento da matriz, estão: energia elétrica, água e esgoto, telecomunicações, Correios, vigilância, limpeza, diárias, passagens, combustíveis e manutenção de frota de veículos. Esses itens compunham, em princípio, uma

unidade denominada Unidade Básica de Custeio, que serviria como um dos parâmetros para identificar a necessidade do custeio das instituições (ANDIFES, 2004).

Outro elemento importante nesse processo, que também é considerado um dos principais indicadores utilizados para fins de análise dos custos de manutenção das IFES, nas rubricas referentes ao orçamento de custeio e capital (OCC), é o aluno equivalente (NFTE). O cálculo deste indicador foi objeto de estudos realizados pela Secretaria de Educação Superior do MEC e pela Comissão de Modelos da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). Diante da política de expansão do Governo Federal, foi elemento importante incorporado na matriz orçamentária para garantia da manutenção do orçamento.

Assim, o FORPROEX preocupou-se, ao pensar e construir a matriz de indicadores, em estabelecer indicadores que contribuíssem para que a avaliação da extensão oferecesse elementos que fundamentassem a matriz orçamentária da ANDIFES.

Nesse sentido, atento a essas questões, o FORPROEX compreende que um modelo de avaliação a partir de indicadores, quanto mais completo e mais voltado for para expressar a realidade das IPES, mais poderá contribuir para oferecer informações detalhadas sobre as ações de extensão e, assim, para melhorar a sua análise e sistematização para tomadas de decisões e também para a transparência nas ações de extensão. Assim, uma avaliação realizada com base em indicadores que consigam abarcar tantos aspectos objetivos quanto subjetivos relacionados à extensão universitária contribui para um melhor registro das ações da extensão junto aos sistemas de registro já existentes hoje, como é o caso do SIEX/Brasil, no qual se registram atualmente as ações de extensão, e o SIGPROJ, que é o sistema que vem sendo construído e aperfeiçoado atualmente para registrar *on-line* as ações de extensão.

A Política Nacional de Extensão Universitária (PNEU), de 2012, já apontava como um dos elementos da agenda estratégica para a extensão universitária a "incorporação da Extensão Universitária no processo de avaliação da educação superior, com definição de indicadores, metodologias e instrumentos, e apoio à implantação de sistemas de informação e gestão informatizados no conjunto das instituições" (FOPROEX, 2012, p. 34).

Assim, essa avaliação pode contribuir também para melhor organizar as informações acerca da extensão universitária, tendo em vista que hoje grande parte das informações e dos indicadores de atividades de extensão no âmbito das IPES encontra-se bastante dispersa e fragmentada, o que gera perda de informações ao longo do tempo. É importante também considerar que esses novos indicadores precisam ser sistematizados em uma base de dados informatizados de fácil acesso, utilização e divulgação tanto por usuários de dento da

universidade pública quanto de fora dela. Isso poderá contribuir para fortalecer a relação entre a universidade e a sociedade, bem como fortalecer e consolidar a extensão universitária como prática acadêmica indispensável nas universidades brasileiras, conforme aponta a PNEU de 2012.

É nessa direção que está a intenção do FORPROEX, a de que esse sistema de avaliação constituído a partir de indicadores sociais sirva como parâmetro para que as universidades públicas possam realizar avalições de extensão de forma mais unificada possível, tendo-o um modelo de referência, mas que, a partir dessa referência, possam também considerar, em cada uma, a construção de indicadores específicos que reproduzam a sua realidade local e seu entorno, da maneira mais fiel possível.

A diretriz estabelecida na PNEU de 2012, referente à inter-relação da universidade com os setores da sociedade, com vista a uma atuação transformadora e voltada para as necessidades da população e do desenvolvimento social e regional e para o aprimoramento das políticas públicas, expressa a expetativa de que a extensão contribua para o processo de (re)construção da nação, ou mesmo da comunidade de destino. Sendo assim, essa diretriz espera configurar as seguintes características nas ações de extensão:

> I – privilegiamento de questões sobre as quais atuar, sem desconsideração da complexidade e diversidade da realidade social; II – abrangência, de forma que a ação, ou um conjunto de ações, possa ser suficiente para oferecer contribuições relevantes para a transformação da área, setor ou comunidade sobre os quais incide; III – efetividade na solução do problema. Cabe lembrar que a efetividade de qualquer tipo de intervenção social depende do grau de racionalidade que se imprime à sua formulação, sem perder de vista os valores e princípios que a sustentam, de forma a permitir sua gestão eficiente e sua avaliação, seja a de seu processo de implementação (monitoramento), seja a de seus resultados e impactos sociais. (FORPROEX, 2012, p. 20).

Sob esse aspecto, identifica-se a partir da presente análise sobre o documento IBEU, que ele pode contribuir para o avanço da percepção da efetividade dos programas e projetos de extensão universitária, como também da sua visão transformadora da sociedade, provocada pela relação com a universidade, em referência aos saberes democraticamente produzidos e disponibilizados, os quais na atualidade não se mostram devidamente aferidos e avaliados. Essa não aferição limita de forma bastante séria a capacidade de identificação de estratégias que estão dando certo, ou mesmo que estejam respondendo de forma efetiva às necessidades e direitos da população participante, o que impede a geração e a disseminação de conhecimentos e boas práticas para o desenvolvimento de políticas de extensão mais articuladas aos interesses da sociedade.

É importante observar que os sistemas de avaliação e monitoramento realizados pelas universidades brasileiras, na atualidade, estão mais focados em medir resultados e cumprimento de metas das atividades estabelecidas, guiadas por critérios produtivistas, os quais são exigências dos organismos internacionais para avaliação das metas estabelecidas para os países periféricos, como é o caso do Brasil em relação à educação superior pública. Assim, essas avaliações deixam de fora aspectos fundamentais como os resultados e as mudanças em diversos aspectos que possam estar sendo produzidos direta ou indiretamente sobre a vida social política e econômica das comunidades, das populações, dos empresários, da formação dos discentes, dos agricultores, bem como na forma como as ações de extensão possam estar repercutindo sobre as atividades de ensino e pesquisa.

No Brasil, ao analisar as avaliações adotadas pelos governos após especialmente a década de 1990, percebe-se a associação de modelos que adotam alternativas pautadas na perspectiva neoliberal. Nesse sentido:

> Assumindo os pressupostos que apoiam a lógica mercantilista no campo econômico e que impõem um redirecionamento do papel do Estado na economia, como condição para a eficiência e produtividade, na área educacional propostas e práticas evidenciam esse movimento, tais como as escolas cooperativas, o vale educação, as parcerias entre Estado e empresas privadas na gestão e financiamento do ensino, a implantação de sistemas de avaliação do ensino. (SOUSA, 2003, p. 177).

A mudança de postura do Estado, no sentido do incremento de modelos de avaliações mais produtivistas, a partir do contexto neoliberal mais especificamente, levou a autora a apontar que é possível apreender algumas características que estão presentes nos procedimentos adotados pelo Poder Executivo federal no que se refere às possíveis iniciativas de avaliações, quais sejam: "ênfase nos produtos ou resultados; atribuição de mérito tomando-se individualmente instituições ou alunos; dados de desempenho escalonados, resultando em classificação; uso de dados predominantemente quantitativos; destaque à avaliação externa, não articulada à autoavaliação" (SOUSA, 2003, p. 177).

Nessa perspectiva, a avaliação assume o princípio da competição que geraria qualidade. Esse modelo de avaliação, com tais características, "tende a imprimir uma lógica e dinâmica organizacional nos sistemas de ensino, que se expressam no estímulo à competição entre as instituições educacionais e no interior delas, refletindo na forma da gestão e no currículo" (SOUSA, 2003, p. 188).

Assim, diante do desafio imenso de não reproduzir esse padrão de avaliações produtivistas e contribuir para não reforçar a ideia de educação como uma mercadoria e não um direito, a Comissão Permanente de Avaliação da Extensão (CPAE) elaborou uma proposta com

novas dimensões, com o objetivo de incluir dados sobre a extensão nos questionários que já faziam parte da coleta de informações sobre educação superior, dentro do SINAES, mas também teve o objetivo de contribuir para ampliar e melhorar a avaliação já realizada internamente nas universidades.

Nesse sentido, observou-se, a partir da análise do Relatório IBEU, que a CPAE em concordância com a Política Nacional de Extensão Universitária (PNEU) de 2012, para construir os indicadores, partiu do objetivo macro da extensão universitária contida em seu conceito, que é o de "promover a interação transformadora entre a universidade e outros setores da sociedade" (FORPROEX, 2012, p.20). Assim, projetou-se no trabalho da comissão a necessidade de considerar as "cinco dimensões de avaliação que caracterizam a extensão universitária: Política de Gestão; Infraestrutura; Plano Acadêmico; relação Universidade-Sociedade e Produção Acadêmica" (FORPROEX, 2017, p. 12).

O FORPROEX, desde o Plano Nacional de Extensão Universitária em 2001, já apontava para a necessidade de se "mensurar a contribuição oferecida pelas ações Extensionistas para produção e transmissão do conhecimento e transformação social". Nesse sentido, o Fórum fez proposições para orientar a construção de um sistema de monitoramento e avaliação nacional. A Política Nacional de Extensão Universitária de 2012 estabeleceu os parâmetros para a avaliação, e as dimensões propostas foram: Política de Gestão, Infraestrutura, Relação Universidade-Sociedade, Plano Acadêmico e Produção Acadêmica. Assim, é possível identificar que as dimensões definidas no documento IBEU coadunam com as dimensões propostas na Política Nacional de Extensão Universitária de 2012.

Cada uma dessas dimensões foi definida pelos pesquisadores para uma maior compreensão sobre elas, no sentido de contribuir para uma melhor definição e entendimento dos indicadores construídos, sendo elas:

> A política de gestão contida nas finalidades, objetivos, fomento e atribuições da extensão, bem como seus instrumentos de ação denunciam se a missão da universidade incorpora a função extensionista;
> - A dimensão da infraestrutura informa sobre as condições físicas e gerenciais, reais, de realização da extensão e sobre as possibilidades de se consolidarem as metas almejadas;
> - O Plano Acadêmico analisa as possibilidades de incorporação da extensão na vida acadêmica, valorizando as experiências desenvolvidas pelo conjunto de participantes na ação extensionista (professores, funcionários e estudantes);
> - A relação universidade-sociedade revela de que modo as ações de extensão estão presentes na sociedade, quais seus pressupostos e finalidades e como a universidade interage no sentido de transformações recíprocas;
> - A produção acadêmica trata da captação de produtos resultantes da ação da extensão que elabora e dissemina conhecimento e que, no âmbito universitário, tem o seu valor reconhecido. (FORPROEX, 2017, p. 12).

É possível observar que, das cinco dimensões da avaliação da extensão universitária elencadas, três delas são relacionadas à gestão interna e duas apontam para o relacionamento com o meio externo. Entende-se, portanto, que isso indica um fluxo no sentido de estabelecer uma relação com a fronteira externa das universidades e para criar um instrumento de avaliação que contribua com a relação entre a universidade e o meio externo.

Conforme consta no relatório IBEU, a CPAE considerou também que era necessário alinhar a forma de ver a extensão, que já era consolidada no meio acadêmico brasileiro, sob a ótica da gestão de desempenho. Para tanto, desdobrou esse macro objetivo em objetivos estratégicos, que inicialmente foram propostos pelo grupo de trabalho e depois validados pela consulta externa[92], junto aos representantes das instituições, realizada para construir tais objetivos. Posteriormente, os indicadores foram associados a esses objetivos e foram submetidos ao processo de consulta da pesquisa para sua definição.

Assim, chegou-se à relação geral dos indicadores, agrupados nas dimensões de avaliação da extensão universitária. A dimensão da Política de Gestão teve um total de treze indicadores. Nessa dimensão, os indicadores foram voltados para quantificar os tipos diferentes de ações de extensão implantadas pela instituição, bem como seu corpo docente, discente e técnico-administrativo. Ainda, foram considerados indicadores voltados para a questão financeira a aplicação de recursos em bolsas e outros recursos destinados à extensão por meio da matriz orçamentária das instituições de ensino superior. Cabe aqui destacar que os indicadores de recursos estavam voltados aos recursos do orçamento público anual destinados à extensão, mas também aos recursos para extensão captados via edital público externo e aos recursos para extensão captados via prestação de serviços acadêmicos especializados (FORPROEX, 2017).

É possível aferir, nesse aspecto, que avaliar os recursos financeiros advindos de parcerias e de editais externos, e captados via captação de recursos, demonstra a afirmação da presença do capital privado na esfera pública como forma de ampliar o orçamento para conduzir e manter as ações de extensão nas universidades públicas. Embora não haja dados específicos acerca da fatia que esse capital ocupa no orçamento da extensão universitária, cabe destacar que ele tende a ser aumentado no contexto atual, devido à redução do orçamento público

[92] A pesquisa foi realizada por meio de questionário eletrônico enviado a 215 professores e técnicos envolvidos diretamente nas ações de extensão universitárias. Estes entrevistados foram selecionados a partir da indicação de 75 IES membros do FORPROEX, das cinco regiões do Brasil, que previamente haviam aceitado participar da pesquisa. Cada instituição encaminhou três nomes, sendo: um gestor (pró-reitor ou equivalente), um professor extensionista e um técnico administrativo. Do total, obtiveram-se 141 respostas (63%), mas em função de dados perdidos, apenas 130 (58%) foram consideradas válidas (FORPROEX, 2017).

destinado às ações de extensão e ao aumento do interesse do governo brasileiro em incrementar o investimento privado nas universidades públicas.

De acordo com Leher (2018), a própria lei das parcerias público-privadas aprovadas no início do governo Lula já sinalizava uma tentativa de conversão das universidades públicas no principal lócus da P&D. Os governos de FHC, de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, diante das cadeias produtivas de baixa intensidade tecnológica, elegeram as universidades como alvo de políticas que tentaram atribuir-lhes o que o setor produtivo não desenvolve. O principal mecanismo mobilizado foi a Lei de Inovação Tecnológica, a Lei nº 10.974/04, que conceitua a universidade como um espaço privado da inovação tecnológica por meio das parcerias público-privadas (PPP), e o Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, que produziu grandes alterações em toda a política de ciência e tecnologia.

Na atualidade, com base nos editais do Programa de Extensão Universitária (PROEXT), é possível identificar que os recursos principais para a extensão universitária vêm do Fundo Público, ou seja, são destinados pelo Governo Federal. No ano de maior investimento, em 2015, os recursos chegaram a R$ 85,40 milhões. No entanto, já existem mecanismos que incentivam as instituições a buscarem recursos junto às instituições privadas. De acordo com o *Jornal The Intercept Brasil*[93], numa reportagem de Grisa (2019), apesar de não ser parte da cultura empresarial investir em pesquisas nas universidades públicas, o *Projeto Future-se* foi apresentado pelo governo Temer como forma de demonstrar o interesse do governo brasileiro em aumentar investimentos privados nas universidades públicas.

> O Programa Future-se, proposto pelo MEC, prevê que as universidades e institutos federais realizem obrigatoriamente a contratação de uma organização social para gerir atividades como ensino, pesquisa e inovação. A premissa do programa é a de que, ao transferir a gestão acadêmica para essas organizações sociais, o setor privado passaria a investir nessas instituições. Essa expectativa não tem nenhum respaldo em fatos. (GRISA, 2019, *online*).

O que se observou nos últimos anos foi um significativo aumento de concessões de incentivos fiscais, como é o caso do PROUNI nos governos Lula, com a justificativa de estimular o setor privado a investir em pesquisa e desenvolvimento. De acordo com Grisa (2019), mesmo com essa vultosa desoneração concedida, não houve investimento proporcional das empresas em P&D e inovação, e em alguns casos ele até diminuiu. O destaque do autor foca a mudança repentina do setor privado e no improvável investimento desse setor em pesquisa e inovação em grandes volumes, tendo em vista que o indicador de endividamento

[93] As informações estão disponíveis na página do jornal, em: https://theintercept.com/2019/08/25/future-se-quer-aumentar-investimento-privado-universidades-interesse-baixo/

empresarial é alto e porque esse investimento não oferece retorno rápido. No entanto, é importante considerar que os incentivos estão sendo dados, e embora a área da pesquisa e tecnologia das universidades públicas ainda não receba um investimento alto, o setor privado, especialmente o educacional, vem crescendo assustadoramente em relação às políticas de expansão implementadas, especialmente após as políticas de expansão implementadas pelos governos de Lula e Dilma Rousseff.

Nesse sentido, considera-se que incluir indicadores sobre os recursos privados utilizados para financiar as ações de extensão universitária é preciso não apenas para identificar sua existência, mas também pela necessidade de melhor compreendê-lo, o que possibilitará questioná-lo e fomentar o debate sobre a importância de fortalecer o orçamento público no âmbito das universidades públicas, nos moldes defendidos pelos representantes das IPES públicas no FORPROEX.

Outra dimensão presente no modelo de matriz IBEU diz respeito à infraestrutura, na qual foram construídos oito indicadores que abrangeram condições específicas, desde a disponibilidade de estrutura de espaço físico e a estrutura de pessoal para os órgãos e setores de gestão da extensão, como também a disponibilidade de espaços adequados para o apoio ao empreendedorismo, a disponibilidade de equipamentos para eventos culturais e, ainda, a implantação de um sistema informatizado de apoio à extensão (FORPROEX, 2017).

O financiamento das IFES passa pelo Fundo Público Federal (FPF), constituindo-se basicamente de recursos vindos do governo e da sociedade. Eles são colocados à disposição do Governo Federal, que o utiliza para a implantação de políticas públicas da União.

> O FPF brasileiro é constituído de recursos financeiros oriundos de:
> • pagamento de impostos, taxas e contribuições;
> • utilização do patrimônio; • realização de serviços; - incluindo aí os financeiros;
> • atividades agropecuárias e industriais;
> • transferência entre governos;
> • operações de créditos;
> • alienação de bens;
> • amortização de empréstimos, como multas e juros de mora; e • recursos advindos das privatizações. Os recursos do FPF são separados em receitas correntes e receias de capital. (SANTOS, 2013, p. 32).

O mesmo autor ressalta que esse volume de recursos é estabelecido pelo Governo Federal e aprovado pelo Congresso Nacional, sem nenhuma consulta sobre as reais necessidades das instituições. A partir daí, o recurso é destinado ao MEC, que administra o seu montante separadamente em termos de volume de recursos para o pagamento de pessoal e para manutenção e investimentos.

Assim, é possível identificar que as universidades vêm passando por enormes dificuldades de manterem suas atividades, tanto no que se refere ao pagamento de pessoal quanto à manutenção e investimentos. Essa realidade se deve aos ataques que vem sofrendo o fundo público pelo corte de recursos para o orçamento das universidades públicas ao longo dos últimos anos e, principalmente, ao agravamento desses cortes após 2016, no governo Temer, conforme já mencionado neste capítulo.

Observa-se que os ataques constantes e os cortes nos orçamentos para as universidades públicas impactam também, dentre outras questões, na dimensão da infraestrutura, o que compromete o funcionamento e a qualidade da educação pública. Tal dimensão é extremamente importante, assim como as demais, porque dela parte todo o suporte necessário para a realização das ações de extensão, o que viabiliza a sua efetividade e continuidade. Há que se considerar que, nesse contexto de sucessivos cortes pelos últimos governos, torna-se cada vez mais desafiador garantir investimentos em ações de extensão universitária, bem como para melhorias na infraestrutura, as quais são fundamentais para execução das ações.

A Política Nacional de Extensão Universitária (PNEU) de 2012 já colocava na agenda estratégica para a extensão a necessidade de:

> Criação de mecanismos legais de financiamento satisfatório, regular e permanente das ações de extensão realizadas em qualquer tipo de IES (Independentemente de serem Federais, Estaduais ou Municipais), seja através da inserção na matriz orçamentária das IFES, seja por meio de repasses por convênios, no caso das instituições estaduais e municipais, e de aumento dos aportes do MEC, seja via a inclusão, na agenda das agências governamentais, de programas e linhas de financiamento para a Extensão Universitária. (FORPROEX, 2012, p. 34).

Nesse sentido, diante do aprofundamento dos cortes orçamentários que vêm acontecendo, especialmente, após 2016 no orçamento público para as universidades e da preocupação com as ações de extensão que sofrem os impactos desta redução, a ANDIFES, em nota publicada em 2017[94], alertou a população sobre os problemas enfrentados em relação ao orçamento público para os anos de 2017 e 2018, tendo em vista os cortes e os contingenciamentos de recursos destinados às universidades públicas federais. Esses cortes, segundo a associação, comprometeriam o cumprimento das missões de ensino, pesquisa e extensão das universidades públicas federais, dentro da gratuidade e qualidade que a sociedade requer e merece.

Nesse sentido, os dados apresentados corroboram, de fato, a preocupação com o orçamento disponibilizado para as universidades públicas. O destaque fica por conta do

[94] Nota disponível em: http://www.ufpb.br/antigo/content/nota-da-andifes-alerta-sociedade-sobre-problemas-or%C3%A7ament%C3%A1rios-enfrentados-por-universidades

orçamento de 2017, que apresentou um corte, em relação ao ano de 2016 de, 6,74% nominal na matriz de custeio, 10% no programa de expansão Reuni, 40,1% de capital, 3,15% do Programa Nacional de Assistência Estudantil e mais 6,28% de inflação no período. A nota também alertou para o fato de que, em 2017, apenas 75% do orçamento de custeio foi executado. Ademais, destacou que apenas 45% do orçamento de capital foi liberado no ano, situação essa grave quando se sabe que para o funcionamento mínimo das instituições é indispensável a liberação de 100% de ambos os limites (ANDIFES, 2017).

Quando analisa o orçamento para 2018, o ANDIFES aponta que:

> O orçamento para 2018 mantém os valores da matriz de 2017, reduz o Reuni em aproximadamente 11% e não recompõe a inflação do período, além de desconsiderar a expansão do sistema; **Orçamento de investimento para 2018**: O MEC não disponibilizou os valores de limite orçamentário de investimento, sobretudo na Ação 8282. Essa situação alarmante permanece ainda hoje, o que pode sinalizar a inexistência de orçamento de investimento no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2018 das IFES, fato gravíssimo que afetará, por exemplo, a aquisição de livros, equipamentos de laboratórios, softwares e a continuidade das obras em andamento já contratadas. (ANDIFES, 2017, p. 1).

Esses dados trazidos pela ANDIFES demonstram a redução drástica que vem se processando em relação ao orçamento público para as universidades públicas brasileiras, conforme já foi sinalizado em outros momentos nesse capítulo. Os dados também apontam para a gravidade do impacto dessa redução no comprometimento das ações de extensão no âmbito das universidades brasileiras, em todos os aspectos, acadêmico, de infraestrutura e em sua relação com a sociedade.

O desafio referente às outras três dimensões restantes da avaliação da extensão, que constituíram a matriz IBEU, também envolvem a disponibilidade de recursos para a concretização de resultados, impacto e transformações societárias. Na dimensão do plano acadêmico, conforme o documento IBEU, os indicadores se voltaram para captar a articulação entre a extensão, o ensino e a pesquisa. Focou-se na articulação da extensão com o ensino e identificou-se a percentagem de programas e projeto de extensão articulados com o ensino, bem como a percentagem de programas e projetos de extensão articulados com a pesquisa. Além disso, foram evidenciadas as contribuições da extensão para o ensino e a pesquisa, e ainda o nível de inclusão da extensão nos currículos dos cursos de graduação e a existência de regulamentação para essa inserção (FORPROEX, 2017).

É importante ressaltar que, nessa dimensão do plano acadêmico, elemento importantíssimo a ser avaliado se refere à curricularização da extensão universitária. A Política Nacional de Extensão Universitária já apontava a importância da curricularização como elemento fundamental na direção da universalização da extensão universitária:

> Um dos passos fundamentais em direção à universalização da Extensão Universitária está em sua inclusão nos currículos, flexibilizando-os e imprimindo neles um novo significado com a adoção dos novos conceitos de ‘sala de aula’ e de ‘eixo pedagógico’. É importante ter claro que não se trata apenas de aproveitamento de créditos oriundos de atividades extensionistas, para efeitos de integralização curricular ou de criação de novas disciplinas relacionadas com a Extensão Universitária, mas, sim, de sua inclusão criativa no projeto pedagógico dos cursos universitários, assimilando-a como elemento fundamental no processo de formação profissional e de produção do conhecimento. (FORPROEX, 2012, p. 30).

O destaque que aqui se faz sobre tal assertiva está no fato de que a curricularização das ações extensionistas guardam direta relação com a flexibilização curricular, e sob esse aspecto amplos debates vêm sendo travados desde que ela foi proposta no Plano Nacional de Extensão de 2001-2010. Nesses debates, o consenso que se consolidou é de que o estudante deve ser o protagonista de sua formação acadêmica e de que a extensão é um espaço de rica experiência para professores, estudantes e técnicos administrativos.

Quanto a esse aspecto, ainda a dimensão do plano acadêmico pretende avaliar o envolvimento de professores, técnicos administrativos e discentes em projetos e programas de extensão, por meio do quantitativo de bolsas de extensão ofertadas em relação ao total de bolsas concedidas para alunos de graduação, exceto bolsas de assistência estudantil. Busca também avaliar o nível de participação dos estudantes nas ações de extensão e seu empenho institucional, além de avaliar o nível de participação direta de docentes nas ações de extensão, dentre outros. Desta dimensão, é importante destacar também que os indicadores consideram os produtos e resultados de atividades de extensão, como é o caso de monografias, dissertações e trabalhos de divulgação científica e tecnologias.

Na dimensão da produção acadêmica, foram definidos nove indicadores, dos quais dois deles tiveram foco em considerar os alunos de graduação e pós-graduação que apresentam trabalhos relacionados com a extensão em eventos acadêmicos e científicos. Os demais se concentraram em identificar o número de produções audiovisuais, artísticas e de empreendimentos graduados em incubadoras, ou seja, novas empresas egressas de incubadoras das IES lançadas no mercado (FORPROEX, 2017).

Para finalizar, a matriz abordou indicadores da dimensão da relação da universidade com a sociedade e procurou definir, medir e qualificar, em seus oito indicadores, as ações junto à população por meio da identificação do alcance dos programas e projetos de extensão junto à comunidade externa. Ademais, buscou observar as parcerias realizadas tanto com órgãos públicos como com a sociedade civil, ou seja, as parcerias interinstitucionais e a proporção de convênios, contratos de acordos de cooperação com organizações tanto do setor público quanto

do privado. Por fim, identificou os movimentos sociais organizados em relação ao total das ações de extensão.

Nesse aspecto, a PNEU de 2012 colocou como um dos desafios a serem superados pela extensão universitária:

> O exercício do papel transformador da Extensão Universitária na relação da Universidade Pública com todos os setores da sociedade, no sentido da mudança social, de superação das desigualdades, eliminando, nesse exercício, ações meramente reprodutoras do status quo". (FORPROEX, 2012, p. 22).

Nesta dimensão, chamam a atenção novamente o aspecto relacionado às parcerias e o incentivo à realização de ações de extensão em parceria com instituições privadas. Isso necessita ser cuidadosamente analisado, tendo em vista os rebatimentos deste processo e a redução que vem sendo identificada no orçamento público destinado para a educação superior brasileira. Ademais, há que se considerar um possível aumento de recursos privados no desenvolvimento de ações de extensão nas instituições públicas, o que diretamente provoca impactos na relação da universidade com a sociedade e precariza a execução das ações de extensão.

Um exemplo de como a redução de orçamentos públicos pode impactar na extensão universitária está nos editais PROEXT dos anos de 2015 e 2016, que mostraram que os recursos para ações de extensão de 2016 foi praticamente a metade dos recursos disponibilizados em 2015. Em números: em 2015 foram destinados 85,40 milhões de reais e em 2016, esse montante se reduziu para 44,10 milhões. Isso diminuiu drasticamente o número de programas e projetos de extensão financiados e desenvolvidos em 2016. Já em 2017, os recursos para os editais PROEXT não foram mais liberados porque não houve destinação por parte do Governo Federal para tal finalidade.

É necessário destacar que todo esse processo faz parte de um movimento político, econômico e social que ocorreu logo no final do século XX no Brasil, a Reforma do Estado, através da qual foi introduzido um novo modelo de organização e gestão do Estado Brasileiro, bem como da educação pública superior brasileira, e, portanto, também das universidades públicas. Esse novo modelo tem na lógica gerencialista de administração seu carro-chefe, no sentido de implementar ajustes nas instituições com vistas a imprimir-lhes um caráter de organização, conforme apontou Chauí (2001). Tal característica está submetida à lógica de mercantilização de bens e serviços públicos, além da lógica produtivista, que é própria da esfera privada. Assim, no sentido de conter a crise que havia se instalado no país, houve medidas para contenção de gastos públicos, tais como a flexibilidade, a competitividade, o controle sobre a

força de trabalho, o produtivismo. Isso tem levado cada vez mais as instituições públicas a buscarem recursos para meio de parcerias com o setor privado, as parcerias público-privadas.

Essa lógica significa para a extensão universitária a possibilidade cada vez maior de aumentar a modalidade de prestação de serviços, especialmente na modalidade paga, ou seja, a venda de serviços pelas universidades públicas através de ações de extensão a instituições privadas da sociedade civil. Trata-se de um claro reforço de uma visão e um conceito de extensão universitária como mera transmissão de conhecimento da academia para a sociedade, e de reforço de práticas mercantilistas no âmbito universitário.

É importante considerar que o FORPROEX não excluiu as atividades como cursos e prestação de serviços, embora reafirme na Política Nacional de Extensão Universitária (PNEU) um conceito de extensão universitária que inclui a articulação entre ensino, pesquisa e extensão, e que tal articulação passe necessariamente pelo fortalecimento de programas e projetos de extensão. Na PNEU de 2012, a prestação de serviços é identificada como ação que deve se voltar para o trabalho social, ou seja, ação deliberada voltada para a produção do conhecimento a partir e na realidade, com vistas à transformação social. Sendo assim, ela deve ser um produto de interesse acadêmico, científico, filosófico, tecnológico e artístico de ensino, pesquisa e extensão (FORPROEX, 2012).

Assim, embora a PNEU coloque a prestação de serviços como ação voltada para o trabalho social e tendo como objetivo a transformação social, o que se observa é que há no momento atual um enfraquecimento dos programas e projetos por meio de ataque ao orçamento do PROEXT, o que pode reforçar a lógica da prestação de serviços como venda de serviços da universidade para iniciativa privada. Isso se contrapõe ao conceito de extensão defendido e preconizado pelo FORPROEX, através de seus documentos, bem como pelo artigo 207 da Constituição Federal de 1988, uma vez que afeta diretamente o reforço de práticas contínuas das ações de extensão, como projetos e programas articulados ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, enfraquecendo diretamente a relação entre universidade e sociedade.

É importante ressaltar, nesse âmbito, um aspecto bastante importante, que é de quanto é vantajoso para as instituições e empresas privadas firmarem convênios e contratos com empresas estatais. Esses acordos e convênios envolvem grande quantidade de recursos que se revertem, principalmente, em investimentos em infraestrutura necessária para a realização da prestação de serviços, como a aquisição de laboratórios e de equipamentos, além de pagamento de pessoal, por exemplo. Conforme assevera Leher (2018), as empresas, além de terem total interesse nas áreas tecnológicas ou relacionadas ao setor produtivo, ganham por não terem que

arcar com despesas de pessoal e de estrutura, que já existem nas universidades. Assim, elas economizam em investimentos em infraestrutura e garantem o aumento de seus lucros.

Assim, o desafio de realizar uma avaliação da extensão nos moldes propostos pelo FORPROEX está em fazer com que ela contribua para avaliar as dimensões internas e externas da extensão nas universidades, assim como possa apontar para a necessidade de mais investimentos públicos, não apenas o aumento desse investimento, mas uma maior estabilidade na sua destinação, solidez e transparência de forma integrada. Isso para que se priorize o de projetos e programas, superando a fragmentação e o caráter eventual do financiamento para que as ações de extensão possam ter continuidade e para que contribuam para a melhoria das condições de vida da população atendida.

Entende-se na presente análise que o que se espera das ações de extensão, conforme o entendimento de seu conceito e objetivos expostos nos documentos aprovados pelo FORPROEXT, é que elas imprimam mudanças e benefícios, tanto no âmbito da própria universidade quanto na sociedade, por meio da participação, em parceria com setores diversos, na implementação da políticas públicas voltadas, especialmente, para as populações mais vulneráveis, como mulheres, quilombolas, indígenas, produtores de comunidades rurais, pequenos artesãos, dentre outros. Portanto, a troca de saberes e experiências é fundamental para fortalecer as atividades de ensino e pesquisa, bem como a formação profissional e cidadã.

O documento *Indicadores Brasileiros de Extensão Universitária* (IBEU), produzido pelo FORPROEX, é um instrumento importante e foi construído com a finalidade de subsidiar as universidades públicas na avaliação da extensão universitária, tendo em vista a importância que a avaliação tem adquirido nos últimos tempos, especialmente, após a aprovação do Decreto nº 7233 de 2010 e a Resolução nº 7 de 2018, a qual define a necessidade da avaliação da extensão por meio de indicadores.

De acordo com documento *Avaliação e acompanhamento Institucional das atividades de extensão da UFS: Procedimentos e Instrumentos*, produzido pela Universidade Federal de Sergipe, embora seja de grande importância a avaliação no âmbito acadêmico, ainda é um desafio aos gestores, pois dentro da administração pública não existem recursos necessários para que cheguemos a uma sincronia total com outras universidades para total acompanhamento sobre a avaliação.

Assim, o documento aponta que cada universidade pública ficou a cargo da responsabilidade de produzir seus processos e metodologias de avaliação da extensão, e para tanto deve selecionar, dentro dos indicadores IBEU, produzidos como referência paras as universidades federais, aqueles que forem mais adequados para que, em cada IES, seus

professores, estudantes, servidores e comunidades sistematizem seu processo de avaliação de forma objetiva, gradual, democrática e condizente com sua realidade (BRASIL, 2020).

> A finalidade precípua de um indicador é traduzir de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada ou construída, a fim de tornar operacional a sua observação e avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho da PROEX. Os Indicadores não devem ficar limitados a números absolutos isolados, mas expressar a relação entre as atividades da Extensão com o ensino e a pesquisa, intrinsecamente ligados ao processo de formação universitária e relação da Universidade com a Sociedade. (BRASIL, 2020, p. 5).

Para as universidades, esses indicadores selecionados possibilitam o acompanhamento e avaliação da extensão e permitem mensurar seu desempenho ao longo do tempo, comparando o planejado das ações propostas com o que vem sendo realizado. Ainda permite auxiliar o processo de coordenação organizacional para induzir mudanças estruturais e funcionais, com base na discussão dos resultados.

É importante destacar o papel que tem a sociedade também nesse processo de avaliação, tendo em vista ser ela um ator importante no processo de construção da extensão universitária. A sociedade, por meio de seus grupos diversos, beneficia-se dessa relação pela aquisição de novos conhecimentos, desenvolvimento de novas práticas e acesso a serviços e tecnologias novas, além de fortalecimento de novas formas de participação social. Assim, espera-se que os impactos das ações de extensão possam contribuir para melhores condições de vida e desenvolvimento social, político e cultural das comunidades beneficiadas, melhorando também condições de emprego, renda, inclusão e bem-estar da população. A finalidade é que a avaliação institucional da extensão possa contribuir para medir esses impactos, além de melhorar seu desenvolvimento e processo de gestão.

A análise do Relatório IBEU apontou que houve, e tem havido, um movimento por parte do FORPROEX em pensar um modelo de referência para a avaliação para incluir a extensão universitária dentro do SINAES, como parte da avaliação das universidades, visando garantir e reforçar a importância da extensão universitária dentro do conjunto das dimensões que compõem a universidade pública brasileira. Observou-se um empenho por parte do FORPROEX em garantir uma avaliação com indicadores que envolvessem tantos aspectos internos quanto externos e que segundo Boshetti (2009) garantisse uma avaliação em sua totalidade e que ultrapasse as avaliações produtivistas.

A inclusão da extensão universitária no conjunto das avaliações da universidade pública brasileira a partir do SINAES, nos permite apontar que houveram avanços durante os governos do partido dos trabalhadores no que concerne a extensão universitária, houveram regulamentações e debates no sentido de dar à extensão a visibilidade e a um certo patamar de

reconhecimento, porém não se observa no Relatório IBEU de 2017 indicadores qualitativos que avaliem a interação da mesma com o ensino e a pesquisa, pois os indicadores para esse eixo todos são quantitativos, e dizem respeito a número de programas de extensão em articulação com o ensino, número de programas em articulação com a pesquisa, número de estudantes envolvidos nos projetos de extensão, como também de docentes e de técnicos administrativos. Essa questão reforça o perigo de avaliações produtivistas, conforme apontou Chauí (2003).

Nesse sentido, coloca-se novamente que, embora esse patamar de destaque que a extensão alçou, ela não reforçou a indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa, mas colocou-a de forma isolada como uma das funções da universidade pública.

Mais recentemente, a Resolução nº 7 de 2018 representou um avanço no processo de afirmação da extensão universitária como dimensão acadêmica importante e, nesse sentido, reforço a avaliação da extensão universitária como um mecanismo fundamental para fortalecer a extensão. Ao fazê-lo, colocou para as universidades públicas a necessidade de consolidarem o processo de curricularização da extensão, o que trouxe imensos desafios para as universidades federais, conforme se verá no próximo item.

3.2.2 A curricularização da extensão universitária e os desafios da afirmação da extensão enquanto princípio formativo fundamental diante das políticas neoliberais

O processo de curricularização da extensão universitária constitui-se, dentro do processo histórico de afirmação da extensão universitária no Brasil, como um enorme desafio, tendo em vista que embora seja reconhecida como processo educativo de produção de conhecimento coletivo, que estabelece uma relação transformadora entre a universidade e a sociedade e que integra o tripé ensino, pesquisa e extensão que fundamenta a atuação da universidade, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, ao longo de sua história e extensão universitária sempre foi tratada como um papel secundário em relação aos componentes do tripé universitário.

Prevista na meta 12.7 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, a curricularização da extensão universitária é entendida como sendo o processo pelo qual se atribuem créditos disciplinares às ações de extensão nos cursos de graduação, alcançando 10% da carga horária total do curso. Para o seu alcance, é necessário que as instituições de ensino superior busquem estratégias para promover sua efetivação. Dentre as estratégias pode ser citada a necessidade de alterações em seus projetos pedagógicos e nos currículos, tendo em

vista possibilitar um processo de formação estudantil crítica, que se paute na busca pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Nesse sentido, a partir da inserção da meta 12.7 no PNE de 2014, ocorreu um processo que denota uma transição paradigmática no ensino superior brasileiro “a partir da reconexão social das IES, da ressignificação do ensino superior e do reconhecimento da extensão como função acadêmica integrada ao currículo” (IMPERATORI; PEDDE; IMPERATORI, 2015, p. 2). Para os autores, a estratégia 12.7, ao valorizar a ação extensionista como elo orientador da pesquisa, do ensino e da gestão, revigora a natureza e a identidade das IES comunitárias.

É importante considerar, conforme salienta Lima (2005), que a educação superior brasileira tem passado nas últimas décadas por transformações, nas quais um conjunto de variáveis, que tem por base principal o sistema econômico global, tem requisitado uma formação profissionalizante para atender às exigências do mercado, em um tempo de formação cada vez mais reduzido e com baixo custo financeiro. Essa realidade levou os sistemas nacionais de educação superior de diversos países a incentivarem reformas na educação, que, por sua vez, provocaram a expansão das redes de instituições privadas, a redução dos financiamentos públicos e o aumento da competitividade no provimento de serviços educacionais. Como consequência, a educação superior passou a ser reorientada “de acordo com os princípios e a lógica do mercado, perdendo, gradativa e progressivamente, o status de bem público e assumindo a condição de serviço comercial” (BERTOLIN, 2011, p. 239).

Em contraponto a esse processo, o FORPROEX (2006) defende que a crescente taxa de inovação tecnológica provocada pela globalização da economia, que torna extremamente curta a vida útil do conhecimento contemporâneo, seria uma razão importante para que a formação do estudante não fique restrita à preparação profissionalizante.

Nesse sentido, é importante considerar que a estruturação da curricularização passa pela análise dos currículos como elemento importante do processo de formação do estudante, e o currículo pode apresentar vários conceitos diferentes. No âmbito educacional, especificamente, Bertolin (2011) esclarece que refletir sobre o currículo implica em relacionar o caminho que o aluno pretende seguir na construção da aprendizagem e, ainda, pensar na instituição de ensino, nos docentes, nas escolhas dos conteúdos que serão ministrados, na construção do projeto político da instituição e na relação dessa instituição com a sociedade.

Em relação à universidade, local onde se procura atender aos desejos profissionais e demandas do mercado de trabalho, segundo Oliveira (2020), o currículo tem uma função fundamental de estabelecer conexões entre as disciplinas e seus conteúdos, organizando-as para atender a uma formação humana que envolva a vida do estudante.

A mesma autora, com base em um estudo realizado a partir da publicação da obra *The Curriculum* de Franklin John Bobbit, aponta que o currículo pode ter conceitos históricos diferentes em vários momentos. Como base nesta obra, Silva (1999) mapeou, de forma suscinta, a evolução dessas teorias, as quais se iniciaram em 1920, nos Estados Unidos, e persistem até os dias atuais. Elas são classificadas como: teorias tradicionais; teorias críticas e teorias pós-críticas.

Conforme o FORPROEX (2006), no que se refere à teoria tradicional, ela foi baseada nos princípios da Administração científica, idealizados por Taylor, e por isso trouxe um currículo tecnicista. Dentro dessa visão técnica e burocrática, para desenvolver as atividades de produção nas empresas, coube à educação a função de adaptar seu currículo para formar pessoas que atendessem às necessidades do mercado de trabalho.

Sobre essa teoria, Oliveira (2020) aponta que, para a construção do currículo na época taylorista, bastava fazer um diagnóstico em que se analisassem quais habilidades eram necessárias para os cargos e, assim, organizar um currículo que proporcionasse sua aprendizagem. Nesse caso, a educação cumpria o papel de simplesmente atender às exigências profissionais. De acordo com o FORPROEX (2006), as disciplinas eram colocadas de forma rígida, com formação que colocava à margem os estudantes que não se adaptassem ao método de ensino superior, tendo em vista que ele era direcionado para grupos específicos de intelectuais de conhecimentos especializados.

Somente em 1960, no mundo e no Brasil, começaram a ser realizadas críticas a essa forma tradicional de currículo rígido, e sob influência de grupos que se articularam a movimentos civis (das mulheres, negros, homossexuais) passou-se a organizar debates e discussões que apontavam necessidades de mudanças nos currículos vigentes. Surgiu, assim, as teorias críticas.

As teorias críticas, segundo Oliveira (2020), tinham em sua base a desconfiança e os questionamentos, e isso levou ao momento em que os currículos passaram a serem voltados aos temas sociais, culturais, políticos e econômicos. Com o passar dos anos, o currículo foi ganhando um espaço de centralidade nas discussões educacionais, devido à grande diversidade de formas culturais do mundo contemporâneo. Já no início do século XXI, outras teorias surgiram para alterar as bases curriculares, as chamadas teorias pós-críticas. Estas traziam a perspectiva de que o currículo deveria envolver e se organizar por temas voltados para identidade, poder e conhecimento, e, portanto, envolveria temas importantes como etnia, sexualidade, gênero, problemas sociais, dentre outros. Trata-se, assim, de um currículo multicultural.

A noção de competência profissional hoje ultrapassa o domínio do conhecimento acumulado, expresso nos conteúdos e suas aplicações imediatas, mas também as formas como esse conhecimento é produzido nas áreas científicas a ele relativas e sua contextualização histórica (FORPROEX, 2006). Assim, uma qualificada competência do indivíduo precisa estar pautada necessariamente na busca plena pelo desenvolvimento de uma atitude questionadora e investigativa que, ampliando a capacidade de aprender por si do ser humano, criar as condições para que ele possa permanentemente se manter aprendendo.

> Para o desenvolvimento destas competências, a pesquisa e extensão são imprescindíveis. O processo de aprendizagem passa a basear-se e a depender de observações próprias, de atitudes reflexivas, questionadoras, que decorrem do diálogo e da interação com a realidade, para compreendê-la e transformá-la. Criam-se, dessa forma, condições para que a formação do estudante não fique restrita aos aspectos técnicos, formais, e passe a contemplar seus aspectos sociais e políticos, promovendo a conscientização crítica. (FORPROEX, 2006, p. 43).

Esse tipo de prática passa a exigir um novo paradigma curricular, na qual é necessária uma formação que articule e tenha como eixo a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, para, enfim, viabilizar uma perspectiva na qual a graduação se transforme num espaço de produção de conhecimento, em que o estudante passa a ser sujeito crítico e participativo. A partir das presentes análises sobre os documentos aprovados pelo FORPROEX, dentre eles a PNEU de 2012, compreende-se que o Fórum entende que o currículo deve ser flexível para ultrapassar as competências técnicas e científicas e que a formação não pode ser apenas a transmissão de conhecimento, o qual, por isso, precisa ser construído pela participação ativa dos estudantes e com base em reflexões dos contextos políticos, sociais e culturais de forma crítica. Esse currículo coaduna com a integralização curricular das ações extensionistas e coloca o estudante como protagonista de sua formação acadêmica.

É nesse sentido que o processo de flexibilização curricular ganha centralidade e passa a ser um meio para que se alcance essa mudança no espaço de produção do conhecimento e da formação profissional. Torna-se necessário que as IES passem por um processo de modificação de seus projetos pedagógicos e currículos. Para tanto, considera-se que, o currículo é o desmembramento do PPC, tendo em vista que a proposta de ensino que se quer colocar em prática na instituição tem seus princípios contidos em ambos os documentos.

De maneira geral, os currículos são estruturas rígidas e lineares, nas quais se constituem as disciplinas, organizadas de forma a priorizar a transmissão de conhecimento. Dalmolin e Vieira (2015, p. 7191) destacam que esse modo como o currículo surgiu no cenário da educação está articulado com a busca por igualar o sistema educacional ao sistema industrial. Além disso, destacam que “as relações de poder intrínsecas, as tensões e contradições que permeiam as suas

políticas e pautas prioritárias e a necessidade de responder a tantas demandas, desde os desafios de um mundo sempre em transformação até a necessidade de manter um status quo corporativo etc.”.

Em relação a esta estrutura rígida dos currículos, de acordo com FORPROEX (2006), a partir da LDB, houve a determinação do fim do currículo mínimo, que havia sido aprovado pelo extinto Conselho Federal de Educação (CFE). Houve na legislação específica uma abertura para a flexibilização dos currículos, uma vez que as diretrizes curriculares, além de buscarem atuar no sentido de eliminar os excessos de pré e correquisitos, possibilitaram a introdução de atividades chamadas complementares nos projetos pedagógicos dos cursos, que abriram espaço para atividades de extensão e de pesquisa no currículo.

Essa característica permitiu a flexibilização curricular, que não apenas leva o estudante a poder participar do processo de pesquisa e extensão, mas também imprime uma nova concepção na organização curricular, trazendo, além disso, as ideias de liberdade e de autonomia para o estudante construir seu caminho e sua identidade. É necessário compreender que tudo o que se faz numa instituição de ensino é currículo, e, portanto, não é algo acabado, mas um projeto que se constrói no cotidiano, numa relação recíproca entre professor e estudante. Esse movimento permite romper com a ideia de currículo rígido e linear para concebê-lo na perspectiva de espaço de ação coletiva e de ação crítica. Os cursos passam a não ter na sua essência os conteúdos das disciplinas, mas tornam-se referências para novas buscas, descobertas e questionamentos que ofereçam ao estudante um processo sólido e crítico de formação.

> Quando o conhecimento, enquanto produção, construção e sentido, impossibilita a evidência do sujeito epistêmico e seu reconhecimento no universo cultural, a aprendizagem dá lugar à instrução, impedindo o exercício da cidadania, a corresponsabilidade política e a criação de cultura e seu desdobramento na ciência. Para tratar dessa complexidade, é necessário enfrentar e analisar com profundidade o tema do currículo nas IES, bem como os demais documentos que devem sustentar o saber-fazer universitário, debatendo com seus atores e enfrentando cada um dos limites identificados no processo. (DALMOLIN; VIEIRA, 2015, p. 7192).

No entanto, é importante compreender que mesmo que a LDB de 1996 tenha apresentado diretrizes para a flexibilização curricular no ensino superior, é possível encontrar nas universidades currículos ainda engessados, com sequência de disciplinas amarradas entre si em uma cadeia de pré-requisitos. Ao mesmo tempo em que não é fácil romper com essa forma de currículo rígido, não é algo fácil propor a flexibilização, diante de uma prática que por muitos anos foi baseada na estrutura rígida, considerando que flexibilizar passa por entendimentos importantes, além de obstáculos. (OLIVEIRA, 2020).

Dentro desse movimento apontado, a processo de curricularização da extensão universitária, a partir do entendimento construído nesta tese, torna-se um dos grandes desafios da atualidade, considerando que desde o PNE do decênio 2001-2010 a curricularização da extensão já era uma das metas apresentadas para a educação superior, e permaneceu no PNE 2014-2024, o qual colocou poucas metas para a educação superior, mas manteve a meta da curricularização da extensão universitária. A manutenção da curricularização da extensão no PNE 2014-2024 foi importante porque mostrou que os governos do Partido dos Trabalhadores mantiveram um esforço de fortalecimento da extensão universitária e um interesse em alçar a extensão universitária ao patamar de importância historicamente dada ao ensino e a pesquisa, mesmo que isso tenha acontecido de maneira a não reforçar a indissociabilidade entre eles. A manutenção dessa meta apresentou para o FORPROEX o desafio de, juntamente com outros fóruns de interlocução, intensificar os esforços em torno da aprovação da lei que regulamentasse o processo de curricularização da extensão, culminando na aprovação da Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018. Essa resolução estabeleceu as diretrizes da extensão na educação superior brasileira e definiu um prazo até 2022 para que as instituições de ensino superior se adequassem e incluíssem no Projeto Pedagógico dos Cursos (PPC) e nos currículos a extensão universitária como atividade curricular.

De maneira geral, a análise aqui empreendida sobre essa resolução, que será apresentada de forma mais detalhada adiante, permitiu compreender que ela representou um avanço enorme, pois afirma a extensão como indissociável do ensino e da pesquisa e garante a oferta das ações, programas e projetos de extensão nas instituições de ensino superior brasileiras. Apesar de se considerar essa resolução como um avanço, era grande a preocupação, especialmente por parte do FORPROEX, com a forma pela qual as instituições públicas de ensino superior estariam construindo esse processo de inserção da extensão universitária nos seus currículos. Isso porque o FORPROEX defende que não se trata de apenas tornar a extensão um componente curricular, ou seja, uma disciplina, mas inseri-la na dinâmica do PPC de cada curso, resguardando suas particularidades na efetivação deste movimento.

A luta empreendida pelo FORPROEX para a curricularização da extensão se deu desde os debates desenvolvidos nos primeiros encontros, cujos temas já versavam sobre a importância de que a extensão estivesse presente nos espaços das IPES em articulação com o ensino e a pesquisa. O II Encontro em 1988, por exemplo, já discutia estratégias de articulação entre ensino, pesquisa e extensão e tinha como eixo pensar a dimensão crítica da sala de aula, a qual deixa de ser somente um lócus de produção teórico-abstrata para ser considerada um espaço onde se realiza o processo histórico-social dentro e fora da universidade, vivido por diferentes

atores. Professores e estudantes em contato com a realidade são confrontados e se tornam sujeitos do aprender e construir conhecimento.

Durante toda a década de 1990, o FORPROEX elaborou documentos importantes como as cartas produzidas ao final de cada Encontro Nacional de Extensão Universitária — elas estão disponíveis atualmente no site da rede Renex — e o Plano Nacional de Extensão aprovado em 2001, no qual se estabeleceram as diretrizes da extensão universitária, como também se destacou a necessidade de que os objetivos elencados para a extensão universitária fossem traduzidos em metas tangíveis. Entre essas metas, encontra-se a "institucionalização da participação da extensão no processo de integralização curricular, em quatro anos" (FORPROEX, 1998, p. 8).

Durante os debates empreendidos na década de 1990 nos Encontros Nacionais e na construção do PNE 2001-2010, o FORPROEX propôs pensar um processo de estruturação da extensão universitária por dentro das estruturas curriculares como forma de contribuir para que os estudantes não apenas pudessem participar das atividades de extensão, mas também pudessem computar essa participação na integralização curricular.

É importante destacar que, apesar dos avanços que o FORPROEX conquistou nos debates sobre a curricularização da extensão, inclusive chegando a garantir a curricularização como uma das metas para a educação superior no PNE de 2001, a década de 1990 foi permeada pelas políticas de orientação neoliberal, pela reforma do Estado brasileiro a partir de exigências de organismos internacionais como o BM e o FMI, e pelo fato de que os mecanismos legais, como a LDB, cumpriram o papel de enfraquecer a luta em torno do fortalecimento da articulação entre o ensino, a pesquisa e a extensão, conforme bem analisou Lima (2005). A Lei nº 9.394 de 1996, aprovada durante o primeiro mandato do governo de FHC, não contemplou o princípio da interação ensino-pesquisa-extensão e desvinculou a prática extensionista da função acadêmica, transformando a universidade em uma prestadora de serviços de caráter assistencial ou até em um balcão de negócios, que funcionava através, principalmente, de consultorias técnicas. Ao se analisar o PNE 2001-2010, identifica-se que ele, por meio das metas 21 e 23, buscou redefinir o conceito de extensão universitária, alinhando-o às discussões do FORPROEX e FOREXT, e propôs a sua universalização através da obrigatoriedade de que 10% dos créditos curriculares exigidos para a graduação fossem integralizados em ações extensionistas (meta que não foi atendida).

No período dos governos de FHC, entre 1995-1998 e 1999-2002, embora o FORPROEX tivesse tentado articulações com vários ministérios e tivesse conseguido algumas interlocuções importantes, somente em 2003 uma nova conjuntura política se apresentou. Com a eleição de

um representante de um partido de esquerda, abriu-se a possibilidade de debater pautas importantes sobre a educação superior e sobre a extensão universitária. Nesse novo cenário, concretizou-se a interlocução do FORPROEX com o MEC e alguns outros ministérios, como o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Cultura, o Ministério da Saúde, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Justiça, dentre outros. Esses ministérios se voltaram para a pauta do FORPROEX e vieram a contribuir, por exemplo, para a retomada do PROEXT, que havia sido paralisado em 1996. Após 2003 houve a retomada ações de extensão e a aprovação da lei que criou o PROEXT, em 2008. Isso permitiu o lançamento de editais de fomento para o desenvolvimento de programas e projetos de extensão, assim como para a ampliação e a continuidade das ações de extensão.

Embora o FORPROEX tivesse vivido um período de dificuldades decorrentes da paralisação, pelo Ministério da Educação, do PROEXT, os avanços que foram alcançados a partir de 2003 com a nova conjuntura política, alicerçada pelos governos do Partido dos Trabalhadores, de articulação entre o PROEXT e o Ministério da Educação, a qual levou à consecução de mudanças importantes, inclusive no que se refere à curricularização da extensão.

No Fórum de Pró-Reitores de Extensão, ocorrido em 2012, por exemplo, conforme cita Oliveira (2020, p. 53), os debates tornaram-se mais calorosos sobre a inserção da extensão nos currículos. Nesse momento, o Fórum concluiu que Curricularizar a extensão era "proporcionar revisões das práticas docentes no intuito de enriquecer as teorias mediante ações extensionistas (programas e projetos); provocar uma mudança nos Currículos dos cursos de graduação e repensar que tipo de aluno a universidade quer formar".

Após a intensificação dos debates, o FORPROEX aprovou em 2012 a PNEU, a qual estabelece como elemento fundamental a "incorporação curricular definitiva das ações de extensão, reconhecendo seu potencial formativo e inserindo-as, de modo qualificado, no projeto pedagógico dos cursos" (FORPROEX, 2012, p. 33). Ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores, o Fórum fortaleceu a importância e a necessidade de regulamentação da curricularização da extensão universitária, especialmente através dos Encontros Nacionais de Extensão. O tema foi regularmente mantido na pauta dos encontros e, por meio do fortalecimento de sua articulação com o Governo Federal, tentou-se garantir o estabelecimento de uma regulamentação específica no âmbito da curricularização.

Sobre a curricularização da extensão universitária, Oliveira (2020) acrescenta que a importância da inserção da extensão nos currículos não passa apenas pela creditação, porque não se trata apenas de uma relação de inserção de carga horária da extensão nos currículos, mas sim, sobretudo, de avaliar e reavaliar a formação profissional dos alunos. Trata-se, ainda, da

efetivação, na prática cotidiana, do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, chamando cada uma das partes a planejar juntos e dialogar da melhor maneira com os colegiados dos cursos, além de provocar a interdisciplinaridade.

O trabalho do FORPROEX tem contribuído no sentido de criar mecanismos que propiciem uma sustentação para a temática da curricularização da extensão. Portanto, o FORPROEX e o Conselho Nacional de Educação (CNE) vêm debatendo e aprovando uma série de regulamentações legais. Dentre essas bases legais observam-se:

> - Constituição Federal de 1988, Art. 207, quando prevê para as universidades autonomia didático-cientifica, administrativa e financeira e a indissociabilidade do ensino-pesquisa-extensão;
> - A LDB/1996, que traz a extensão como elemento obrigatório na formação do aluno e nos registros dos PPCs;
> - Política Nacional de Extensão de 2012, este assume importante papel quando atualiza o conceito e propõe diretrizes para ações de Extensão;
> - O Plano Nacional de Educação para os decênios 2001-2010 e 2014-2024 e;
> - Resolução nº. 7/2018, estabelece as diretrizes para a Extensão e regimenta o disposto na estratégia 12.7 da Lei nº. 13.005/2014 (PNE-2014-2024). (OLIVEIRA, 2020, p. 53);

Nesse sentido, é extremamente importante considerar que as articulações do FORPROEX com o Ministério da Educação no âmbito do fortalecimento da extensão universitária contribuíram para manter a inserção da curricularização no Plano Nacional de Educação (2014-2024), o qual veio ratificar a universalização da extensão mantendo os 10% de obrigatoriedade curricular e orientando sua integralização em programas e projetos em áreas de pertinência social, exclusivamente. A importância da inserção da curricularização no Plano Nacional de Educação está no fato de que ele determina as diretrizes, a metas e a estratégias para a Política de Educação Brasileira.

> A Emenda Constitucional (EC) no 59/2009 alterou a condição do Plano Nacional de Educação, que deixa de ser uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei no 9.394/1996), para uma exigência constitucional com periodicidade de dez anos. A partir disso, o PNE passou a ser concebido como elemento articulador do Sistema Nacional de Educação (SNE) e com previsão de financiamento de percentual do Produto Interno Bruto (PIB). Portanto, o PNE torna-se a base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação. Nesse sentido, pode-se entender o PNE como expressão de um esforço em fortalecer e aprimorar a articulação entre os entes federativos por acreditar que o alinhamento dos planos de educação é fundamental para o avanço da Educação no Brasil. (IMPERATORI; PEDDE, s./d., p. 4).

Foi a partir, principalmente, da inserção da curricularização da extensão no Plano Nacional de Educação 2014-2024 que as Instituições de Ensino Superior (IES) começaram as discussões para a inclusão de atividades de extensão nos projetos pedagógicos dos cursos. Oliveira (2020) observa que a meta 12.7, que consta no Plano Nacional de Educação (PNE)

2014-2024, determinou a integração de, no mínimo, 10% do total de créditos curriculares exigidos para graduação apenas em programas e projetos de extensão universitária e determinou a aplicação para todas as IES. Isso diferiu da meta 23 do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 – 2010, que determinou a creditação de forma abrangente quando citou sobre ações extensionistas, incluindo eventos, cursos, prestações de serviços, projetos e programas para universidade.

Aqui há um elemento importante que fica claro, ao se analisar o PNE de 2014: a meta que prevê a curricularização da extensão universitária constituiu um avanço em relação ao PNE de 2001, tendo em vista que, ao estabelecer a creditação para a graduação apenas em programas e projetos de extensão universitária, adota uma concepção articulada com a PNEU de 2012, que defende a continuidade das ações de extensão e sua estruturação por meio de programas e projetos que tenham impacto de longo prazo e permitam a inserção dos estudantes e o fortalecimento da relação transformadora entre a universidade e a sociedade.

A partir desta meta e com base no pressuposto citado, acredita-se que se possa provocar uma construção de práticas sociais que poderão levar ao exercício tanto individual quanto coletivo de cidadania, bem como a uma redefinição do currículo a partir da extensão, e até da própria universidade. Nesse sentido, e visando contribuir para alcançar a previsão legal da meta 12.7, a fim de que ela não seja tratada apenas como previsão ou como mera intenção política, foram estabelecidas no PNE 2001-2010 estratégias:

> Meta 1: Incorporar até 2015 ao menos 10% do total de horas curriculares de formação acadêmica em programas e projetos de extensão fora dos espaços de sala de aula.
> 1.1) Estimular o reconhecimento da extensão em sua dimensão pedagógica e como elemento de construção do conhecimento no âmbito dos fóruns competentes;
> 1.2) Fomentar a criação de componentes curriculares em ações de extensão integradas aos currículos das formações em níveis de graduação;
> 1.3) Reconhecer horas de integralização curricular pela atuação em projetos e programas de extensão;
> 1.4) Promover o exercício da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão de forma a assegurar a dimensão acadêmica da extensão na formação dos estudantes;
> 1.5) Criar mecanismos para reconhecimento dos espaços de extensão na condução de pesquisas (BRASIL, 2001, p. 2).

O PNE de 2014-2024, ao identificar a importância dada pelo PNE 2001 - 2010, reforçou o alcance da curricularização da extensão, fazendo-lhe menção em outras metas, como a 7 e a 10, as quais definem o financiamento da extensão e estabelecem a inclusão da extensão nos projetos pedagógicos de cursos de graduação, respectivamente.

No âmbito das normatizações, outro avanço recente foi a aprovação, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), da Resolução nº 7 de 2018, que “estabelece as diretrizes para a extensão na educação superior brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº

13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024" (BRASIL, 2018b). Além disso, a resolução estabelece os princípios, os fundamentos e os procedimentos para que as IES possam planejar a extensão.

Observação importante sobre a Resolução nº 7 de 2018, do CNE, foi realizada por Oliveira (2020) quando afirma que se trata de um documento orientador, tendo em vista que as universidades têm autonomia para realizarem as reformulações nos PPC, criarem suas próprias regras no sentido de atingir o objetivo da curricularização dentro do prazo estipulado: 18 de dezembro de 2021.

Para a autora, outro ponto importante é que a resolução incluiu a curricularização da extensão como um elemento avaliativo que deve ser considerado pelo Instituto Anísio Teixeira (INEP) para fins de autorização, reconhecimento e renovação de curso, assim como credenciamento e recredenciamento das IES. Aqui, nesta análise, reside um elemento extremamente importante, que é o fato de a Resolução nº 7 de 2018 atrelar a necessidade de a curricularização da extensão passar por processos de avaliação e, sendo assim, passar a ter que fazer parte da avaliação empreendida nos cursos.

Mais uma vez é possível apontar a contribuição do FORPROEX para a discussão e os debates sobre a consecução da minuta desta resolução, uma vez que ela foi discutida em uma audiência pública realizada em 17 de setembro de 2018. Esse aspecto demonstra o caráter coletivo em que reuniões foram realizadas anteriormente, envolvendo nos debates os representantes do ensino superior, particular e comunitário, membros do CNE e sociedade civil.

Ao se analisar a Resolução nº 7 de 2018, pode-se inferir, logo de início, que a extensão evoluiu em seu conceito, tendo ele sido expresso no artigo 3º como:

> Atividade que se integra à matriz curricular e à organização da pesquisa, constituindo-se em processo interdisciplinar, político educacional, cultural, científico, tecnológico, que promove a interação transformadora entre as instituições de ensino superior e os outros setores da sociedade, por meio da produção e da aplicação do conhecimento, em articulação permanente com o ensino e a pesquisa (BRASIL, 2018b, p. 1).

É importante ressaltar que esse conceito, estabelecido no artigo 3º da resolução, está em total concordância com o conceito defendido pelo FORPROEX na Política Nacional de Extensão Universitária de 2012, bem como nos demais documentos produzidos pelo FORPROEX. Vale lembrar que alguns deles fazem parte de análise feita nesta pesquisa, como a PNE de 2001-2010, a PNEU de 2012 e o PNE de 2014-2024.

Não é possível identificar, *in loco*, como está o estágio de desenvolvimento da institucionalização da extensão nas universidades brasileiras, devido ao fato de que a aprovação da Resolução nº 7 de 2018 ainda é muito recente. No entanto, é possível apontar que o

FORPROEX realizou dois mapeamentos[95] sobre as ações estabelecidas pelas IES, sendo um deles na cidade de Vitória, durante o Encontro Nacional em 2018, e outro no ano de 2019 no Encontro Nacional do FORPROEX, em que foi gerado o relatório que demonstrou em quais etapas cada IES se encontram em relação ao atendimento da meta 12.7 do PNE.

Nesse mapeamento, a coordenação do FORPROEX teve como objetivo identificar e analisar a situação da inserção da extensão nos currículos dos cursos de graduação das instituições públicas de educação superior brasileiras desde o PNE 2014 até aquele momento, em 2019. Esse movimento foi realizado no sentido de demonstrar como vinha acontecendo a curricularização da extensão, em que momento as instituições públicas se encontravam nesse processo e quais eram os maiores desafios e entraves encontrados para a sua efetivação.

Ao analisar o documento do mapeamento e identificar de forma mais detalhada como as IES estavam no processo de curricularização da extensão, observou-se que o estudo foi realizado em dois momentos, um em 2018 e outro em 2019, procurando demonstrar a etapa em que se encontram as IES. Por fim, considerou essas etapas em quatro momentos, sendo elas:

> A construção de modelo de proposta de normativa, com participação da comunidade acadêmica e/ou gestão da IPES; Elaboração de resolução ou outro instrumento jurídico sobre o tema na IPES, prevendo ou não consultas públicas e debates com a comunidade acadêmica e gestão, de modo a balizar as decisões futuras dos cursos; Reformulação, com as respectivas aprovações em Conselhos/Órgãos Superiores, de todos os projetos pedagógicos dos cursos de graduação (PPC), incluindo a Extensão na matriz curricular; Implantação dos novos projetos pedagógicos pelos cursos de graduação, com o oferecimento de Unidades Curriculares de Extensão, substanciadas pelos necessários ajustes nos fluxos, sistemas e processos de gestão de dados para a participação. (Carga-horária, nome da ação extensionista e local) dos estudantes seja validada no histórico escolar. (FORPROEX, 2019, p. 2).

Assim, o primeiro mapeamento foi realizado em dezembro de 2018, de forma presencial, e ocorreu durante o 44º Encontro Nacional do FORPROEX, em Vitória, no Espírito Santo. A amostra foi constituída de 73 participantes das 141 IPES brasileiras, representando 51,7%. Através da construção de um estado da arte sobre o tema, objetivou-se construir um diagnóstico pontual por meio de questões quantitativas e tentou-se identificar quatro cenários, sendo eles: discussão não iniciada; em discussões e variações; em implantação e suas distintas fases do processo; e em execução. Identificou-se que a situação de inserção da extensão nos currículos dos cursos de graduação das IPES brasileiras em dezembro de 2018 era: 46 (quarenta e seis) delas, ou seja, (63%) estavam em discussão, 16 (dezesseis), ou seja, (22%) em

[95] O relatório produzido a partir dos dois mapeamentos está entre os documentos analisados no Capítulo III desta pesquisa.

implantação, finalizada; e em execução 1(uma) ou seja, (1%), e não iniciada 10 (dez) ou seja, (14%).

Desse primeiro cenário, ou seja, de discussão, 34 (trinta e quatro) IPES (46,6%) declararam estar na fase de discussão da minuta de resolução, outras 5 (cinco) IPES (6,8%) estavam com a minuta de resolução já em tramitação em instâncias colegiadas. Nesse último passo, apenas 5 (cinco) IPES apontaram já ter estabelecido a normativa geral nas IPES como uma fundamental e importante etapa, porque subsidiaria as demais etapas de operação, como, por exemplo, reformular o projeto pedagógico dos cursos e incluir a extensão universitária nos currículos (FORPROEX, 2019)

Dessas informações, foi possível depreender que até 2018 poucas IPES haviam avançado para a etapa mais conclusiva e importante dentro do processo de curricularização. O restante das IPES que responderam à pesquisa estava em fases bem iniciais, sendo que 6 (seis) estavam com a discussão iniciada com Pró-Reitorias de Graduação e uma estava em discussão interna com outros cursos.

> Desse escopo, cabe ressaltar os anos de publicação das resoluções, os quais indicam a quais marcos normativos estão vinculados às IPES. Das 18 IPES respondentes, 17 possuíam resoluções posteriores a 2016, referenciando-se, portanto, ao PNE 2014 – 2024. (FORPROEX, 2019, p. 4).

Esse dado permite observar que apenas 1 uma das IES que responderam a essa questão adotaram o PNE 2001-2010 como referência, sendo sua resolução de 2013, o que mostra um movimento maior das IPES após o PNE de 2014-2024 no sentido de implementar a curricularização da extensão universitária. Considera-se, inclusive, que o PNE de 2014 apontou um prazo até 2021 para que todas as instituições fizessem as devidas mudanças em seus PPI e PPC. Acresce-se a isso o fato de que quando as IPES brasileiras foram perguntadas em que ano foi feita a publicação das resoluções sobre a inserção da extensão nos currículos, práticas e projetos pedagógicos dos cursos de graduação, 1 (uma) afirmou que foi em 2013, 2 (duas) afirmaram que foi em 2016, 6 (seis) em 2017, 8 (oito) em 2018 e 1(uma) em 2019.

Num segundo cenário deste primeiro momento, ou seja, a fase de implantação ou finalizada, das 16 dezesseis IPES (22%) que disseram que estavam na fase de implantação, 9 (nove) delas (12,3%) já possuíam a resolução publicada e os currículos parcialmente ajustados. Por outro lado, 6 (seis) IPES (8,2%) estavam com resolução publicada, mas sem iniciar os ajustes dos projetos pedagógicos e currículos dos cursos de graduação. No terceiro cenário, apenas 1 (uma) IPES possuía tanto a resolução publicada quanto os currículos totalmente

ajustados, ou seja, finalizada e em execução. Por fim, no quarto cenário, 10 (dez) IPES respondentes (13,7%) não haviam sequer iniciado as discussões sobre o tema.

As IPES entrevistadas responderam a uma questão qualitativa, aberta, ao final do questionário, que apresentaram 32 comentários e apontaram de maneira geral:

> A necessidade de compartilhamento de informações e experiências, com a estruturação de um observatório sobre o tema e um banco de dados contendo as resoluções já existentes. A socialização destas práticas realizadas foi sinalizada como possibilidade para se avançar nas discussões sobre o tema pelas IES a fim de sanar dúvidas quanto a operacionalização da inserção da Extensão nos currículos. (FORPROEX, 2019, p. 6).

É possível identificar, a partir destas sugestões trazidas pelas instituições, que há uma falta de um suporte para que sejam feitas as mudanças nos projetos pedagógicos dos cursos, e que as instituições ainda estão sem referências específica de como realizar as mudanças necessárias. Por isso mesmo, conforme os dados citados, a pesquisa realizada em 2018 mostrou que as IPES, em sua grande maioria, estão em fase inicial de implantação das mudanças requeridas pela Resolução nº 7, de 2018.

Já no mapeamento da inserção da extensão nos currículos dos cursos das IPES brasileiras, realizado em maio de 2019, utilizou-se de pesquisa quantitativa e qualitativa que foi aplicada por meio de questionário *on-line*, enviado por correio eletrônico para os representantes das IPES no FORPROEX, e pelos e-mails institucionais cadastrados na Rede Nacional de Extensão (RENEX). O objetivo foi ampliar o entendimento dos quatro cenários apresentados em 2018, e para isso foi determinado um conjunto de questões dependendo do tipo de resposta inicial: em discussão (minuta de normativa em construção); em implantação (normativa aprovada e publicada, em fase de discussão sobre a operacionalização e implantação pelos cursos, adesão parcial de alguns cursos de graduação); finalizada e em execução (normativa publicada, com 100% dos projetos pedagógicos formulados e 100% dos cursos oferecendo unidades curriculares de extensão); não iniciada (o tema ainda não foi debatido). Observa-se que o maior detalhamento das fases em que se encontram as IPES permite compreender melhor a fase exata em que cada instituição está (FORPROEX, 2019)

Nesta etapa, do universo de 141(cento e quarenta e uma) IPES públicas brasileiras participaram 68 (sessenta e oito) delas, sendo que 67 (sessenta e sete) respostas foram consideradas válidas, o que corresponde a uma participação de 47,5% das instituições.

A grande maioria das IPES declarou estar em discussão sobre o modelo de proposta ou o texto da normativa interna, sendo 42 (quarenta e duas) IPES (63%), 18 (dezoito) delas estavam em fase de implantação, ou seja (27%), 1 (uma) (1%), finalizada e em execução, e 6

(seis), ou seja, (9%) não iniciada. Quanto à fase de discussão em que se encontravam, a maior parte, isto é, 24 (vinte e quatro) instituições, sinalizou estar realizando reuniões, consultas públicas com a comunidade acadêmica sobre o modelo, formato e esclarecimentos sobre o tema. Outras 16 (dezesseis) afirmaram estarem em reuniões sobre modelos, formato e esclarecimentos sobre o tema com comissões/colegiados/câmaras de extensão (ou similares), vinculadas a Pró-Reitorias de Extensão, e 11 (onze) afirmaram que estavam com a minuta em elaboração, em fase de redação, por meio de trabalho conjunto entre a gestão da Pró-Reitoria de Extensão e/ou Pró-Reitoria de Ensino ou Graduação. Nesta questão, uma mesma instituição poderia marcar mais de uma opção.

A observação aqui se dá novamente sobre a fase inicial em que se encontravam as IPES no que concerne à inserção da extensão nos currículos. Algumas não tinham sequer uma prévia do texto de normativa, o que mostra que um processo recente como esse é carregado de muitas dúvidas e questionamentos, e demanda tempo e muito esforço das equipes no sentido de pensarem esse movimento, que exige uma mudança na estrutura curricular a fim de torná-la mais flexível.

Cumpre destacar que as instituições que estão nessa fase da discussão da inserção da extensão nos currículos observaram nos questionários por elas preenchidos que:

> As discussões sobre a inserção da Extensão nos currículos encontram barreiras quanto a ausência de conhecimentos e domínio aprofundados sobre o tema por parte da comunidade acadêmica e/ou de algumas Pró-reitorias de Ensino ou de graduação (ou similar), bem como necessários estudos prévios sobre a revisão de fluxos, procedimentos e sistemas de informática necessários para a operacionalização. (FORPROEX, 2019, p. 11).

Dessas observações, depreende-se que as dificuldades apontadas no levantamento realizado em 2019 mostram uma proximidade com as dificuldades apontadas no levantamento realizado em 2018, que evidenciaram, especialmente, a ausência de suporte e de conhecimento sobre o tema, bem como sobre as mudanças necessárias e a forma de realizá-las.

No segundo cenário do levantamento de 2019, ou seja, o de implantação, 4 (quatro) IPES, apesar de aprovarem a normativa, não haviam iniciado os debates necessários para a operacionalização e a reformulação dos PPC, enquanto outras 5 (cinco) IPES sinalizaram que estavam em discussão sobre como implantar a resolução aprovada: uma IPES está em reuniões internas com a gestão (Pró-reitoria de Graduação e Extensão, ou similar). Outras 4 (quatro) estão em conversas com coordenações e colegiados dos cursos; em outro cenário estavam 3 (três) IPES, as quais já haviam finalizado a etapa de debates sobre a operacionalização e caminhavam no sentido de ajuste dos PPC, porém ainda não estavam oferecendo a extensão

como unidade curricular. Entende-se que isso pode ter se dado devido ao fato de esta etapa envolver mudanças no currículo e, também, uma nova forma de pensar e organizar as unidades curriculares. Enquanto isso, 2 (duas) IPES afirmaram que estavam em fase de término da implantação, com PPC reformulados e com oferecimento parcial de unidades curriculares de extensão, 12% e 2% dos cursos, respectivamente. No universo total das IPES que responderam às perguntas, é possível observar que poucas conseguiram chegar a esta fase e que ainda havia um longo caminho a ser percorrido pela maioria das IPES para conseguirem concluir essas mudanças nos seus PPC.

De maneira geral, das 18 (dezoito) IPES que estavam em fase de implantação, responderam através de questão que lhes permitiam marcar mais de uma questão, que a construção da normativa era o primeiro passo para os avanços necessários, mas que os processos em si demandavam amplo envolvimento e comprometimento da comunidade acadêmica, com várias rodadas de deliberações e debates nos Núcleos Docentes Estruturantes e/ou Colegiados de Cursos nas reformulações dos PPC. As IPES sinalizaram também os possíveis impactos que perceberam em relação à experiência de inserção parcial da extensão nos currículos dos cursos de graduação. Assim, 11 (onze) delas apontaram um impacto direto na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Outras 10 (dez) relataram que a presença da extensão nos currículos mostrou efeitos na formação integral do estudante; 8 (oito) observaram mais impactos na realidade social por meio de uma maior participação de estudantes em projetos e programas, e 3(três) delas relataram ainda não possuir dados sobre os impactos, o que pode estar vinculado ao fato de que nessas instituições a inserção da extensão pode ser bastante incipiente. (FORPROEX, 2019).

É possível observar, a partir das análises do levantamento realizado, que poucas IPES conseguiram identificar impactos e não detalharam exatamente como esses impactos se expressaram no cotidiano. Esse fato leva a observar que, possivelmente, isso ocorra em função do breve tempo em que essas instituições inseriram a extensão nos currículos e, devido ao processo recente, elas ainda não tinham reunido informações suficientes para perceberem os impactos de maneira efetiva.

A análise feita pela PNEU 2012 evidencia os impactos que a curricularização da extensão pode acarretar. Além disso, ao falar sobre os impactos da universalização da extensão nas universidades públicas, destaca que se esperam avanços na formação discente, contribuindo para uma formação cidadã, como também na ascensão funcional, sendo creditada nesse processo como critérios em concursos e na alocação de vagas docentes. Porém, devido ao fato de que a maioria das IES estava ainda iniciando o processo de curricularização quando da

realização do levantamento em 2019, e tendo ainda muitas dúvidas e poucos esclarecimentos, segundo a própria fala dos entrevistados, entende-se que esse possa ser um dos motivos pelos quais eles ainda não visualizavam os possíveis impactos.

O terceiro cenário implica na fase em que as IPES estavam já na execução, com normativa publicada, com 100% dos PPC formulados e 100% dos cursos oferecendo unidades curriculares de extensão. Nessa etapa, apenas 1 (uma) IPES[96] preencheu os requisitos, mas as unidades curriculares eram oferecidas por 88,16% dos seus cursos. Essa instituição apontou que havia necessidade de articulação com as Pró-Reitorias de Ensino ou de Graduação para que houvesse o andamento dos trabalhos. Além disso, identificou que os docentes tiveram dificuldades em trabalhar com as dimensões interprofissionais e interdisciplinares, as quais foram superadas com longos debates tanto do Plano Nacional de Educação quanto das diretrizes para extensão na Resolução nº 7 de 2018.

No quarto cenário, 6 (seis) IPES que apontaram ainda nem terem iniciado os debates sobre o tema, as dificuldades identificadas diziam respeito ao fato de duas IPES ter apontado dificuldade de articulação e convencimento da comunidade acadêmica e gestão, uma IPES sinalizou recém criação de Gestão de extensão e uma IPES relatou troca de gestão. (FORPROEX, 2019).

De forma geral, os mapeamentos apontaram que a maioria das IPES já havia iniciado o processo de curricularização da extensão, porém sinalizaram as dificuldades enfrentadas para a realização das mudanças necessárias nos Projetos Pedagógicos dos Cursos, que podem estar relacionadas ao pouco tempo em que a Resolução nº 7 de 2018 foi aprovada, e mesmo com o pouco tempo de divulgação e de debates sobre ela nas IPES. Mas é importante ressaltar que também foi possível concluir que, após a aprovação da referida resolução, houve um avanço no número de IPES que começaram a debater o tema para a construção da normatização e mudanças nos projetos pedagógicos.

Ao se analisar esses mapeamentos, concorda-se com o FORPROEX que são imensos os desafios para que as diretrizes para a extensão universitária se efetivem nos currículos das universidades brasileiras. Dentre esses desafios, o que mais ficou claro na presente análise foi

[96] Segundo Oliveira (2020), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) foi a primeira universidade a creditar a extensão nos currículos dos cursos de graduação. A instituição promovia discussões internas para realizar esta prática, desde o PNE referente ao decênio 2001-2010, pois já trazia o percentual de 10% em extensão na grade curricular (meta 23). Após a publicação do PNE 2014-2024, a UFRJ publicou a Resolução nº 02/2013 e criou um guia para facilitar os trabalhos dos coordenadores de cursos 59 quanto à forma de realizar a inserção da extensão nos currículos e, consequentemente, cumprir o estabelecido na meta 12.7 desse PNE (PR-5/UFRJ).

o processo de flexibilização curricular ao qual as IPES devem se submeter. A flexibilização curricular é a perspectiva central nesse processo de inserção da extensão nos currículos dos cursos de graduação, e isso está bastante claro ao se considerar os pressupostos defendidos pelo FORPROEX e pela Resolução nº 7 de 2018, bem como ao se observar a rigidez da atual organização dos currículos nas instituições de ensino superior no Brasil, especialmente nas universidades públicas.

Essa perspectiva traz consigo a necessidade de substituir a forma rígida dos cursos, tradicionalmente constituída nas universidades públicas brasileiras, e tem como alicerce o compromisso social e a responsabilidade ética-política das universidades para com a sociedade. O desafio da flexibilização curricular, considerando-a como o eixo do processo de inserção da extensão nos currículos dos cursos de graduação, é carregar a necessidade de se atentar para a lógica de estrutura rígida dos currículos, como também da disciplinaridade e da compartimentação, que representam uma estrutura que cada vez mais segmenta o conhecimento e nos tempos atuais, com mais e mais informações circulando, aprofunda o processo de fragmentação do conhecimento em áreas, cursos e disciplinas. Essa fragmentação ameaçando a lógica proposta pela extensão, tanto na sua essência crítica como no seu sentido epistemológico e interdisciplinar.

É importante considerar aqui também que os currículos rígidos fazem parte da lógica neoliberal do capital, segundo a qual a educação se torna um instrumento de formação de mão de obra para o mercado de trabalho. E, conforme aponta Leher (2008), essa lógica cria uma separação entre as universidades de ensino — com foco na preparação de profissionais qualificados para o trabalho e, portanto, focadas no ensino de sala de aula, com estrutura rígida de currículos — e as poucas universidades que se especializam em desenvolvimento de pesquisa, com formação que tenta articular o ensino, a pesquisa e a extensão.

Nesse sentido, pensar na curricularização da extensão coloca como desafio a perspectiva da interdisciplinaridade, tanto em relação à busca por uma formação continuada quanto ao enfrentamento dos problemas sociais numa perspectiva de totalidade da realidade social, pela apreensão do contexto contraditório das diversas realidades que se apresentam. Ao se analisar a PNEU de 2012, verifica-se que ela aborda a relação entre a extensão e a interdisciplinaridade, e estabelece que:

> O suposto desta diretriz é que a combinação de especialização e visão holística pode ser materializada pela interação de modelos, conceitos e metodologias oriundos de várias disciplinas e áreas do conhecimento, assim como pela construção de alianças intersetoriais, interorganizacionais e interprofissionais. Dessa forma, espera-se

> imprimir às ações de extensão universitária a consistência teórica e operacional de que sua efetividade depende. (FORPROEX, 2012, p. 17).

Analisando o artigo 5º da Resolução nº 7 de 2018, que se refere aos elementos que estruturam a concepção e a prática das diretrizes de extensão na educação superior, identifica-se que a resolução reafirma a interdisciplinaridade como um dos elementos fundamentais no processo de articulação entre o ensino, a pesquisa e a extensão, estabelecendo, no inciso IV, que: "a articulação entre ensino, extensão e pesquisa, está ancorada em processo pedagógico único, interdisciplinar, político educacional, cultural, científico e tecnológico" (BRASIL, 2018b, p. 2). Além disso, acrescenta no inciso II que: "a formação cidadã dos estudantes, marcada e constituída pela vivência dos seus conhecimentos, que, de modo interprofissional e interdisciplinar, seja valorizada e integrada à matriz curricular".

Assim, o desafio da flexibilização curricular, a partir da interdisciplinaridade, aponta para outro elemento dificultador, que se materializa na departamentalização das universidades, tendo em vista que em si o processo de departamentalização implica na fragmentação do conhecimento e na fragilização da relação entre ensino, pesquisa e extensão, porque tem por consequência o reforço do modelo sala de aula/ensino, o que aprisiona o conhecimento, gera a sua hierarquização e reforça uma subalternização da extensão. No entendimento que permeia esta tese, construído a partir da análise dos documentos do FORPROEX e da Resolução nº 7 de 2018, é o de que é exatamente a superação do processo de subalternização da extensão que vem sendo perseguido pelo FORPROEX, pelos fóruns e pelas organizações das instituições de educação superior brasileiras, delegando à extensão seu lugar como prática acadêmica essencial para constituição de uma formação técnica e cidadã.

Entende-se que, atualmente, as universidades se encontram em fase de debates e implementação das mudanças necessárias em seus currículos para inserção da extensão universitária, conforme evidenciaram os mapeamentos realizados pelo FORPROEX. Nesse sentido, é importante, conforme apontaram as próprias universidades nesses levantamentos, que haja um movimento no sentido de aprofundar os conhecimentos sobre a curricularização da extensão junto à comunidade acadêmica, incluindo as Reitorias de Ensino e Graduação. O intuito é levá-las a refletir sobre elementos importantes como o estudo prévio sobre revisão de fluxos, de procedimentos e ainda sobre o tipo de sistema informatizado necessário para que se realizem as mudanças pretendidas.

Esse movimento, que poderia ser coordenado pelo FORPROEX em parceria com o Ministério da Educação, seria fundamental para alavancar e apontar os melhores caminhos e formas de superação das dificuldades encontradas, permitindo repensar a estrutura e o processo

da flexibilização curricular para a inserção da extensão como prática acadêmica indispensável para a vida acadêmica.

Além disso, esse movimento pode contribuir para a análise dos documentos e legislações institucionais e legislações relativos à extensão universitária, visto que eles, em sua maioria, reproduzem a imprecisão teórico-conceitual e o conflito identitário da extensão. Tal movimento permite também apontar a incipiente avaliação e a pouca sistematização da extensão, o que acaba contribuindo para a inserção de ações desarticuladas nos currículos. Entende-se que esse movimento precisa ser acompanhado e que as universidades possam ter suporte para a realização desse momento da curricularização da extensão. Isso porque, conforme afirma Sousa (2000), a extensão sempre foi relegada a segundo plano quando comparada com o ensino e a pesquisa, e compreende-se que agora ela precisa alçar um momento de reconhecimento de sua importância enquanto instrumento articulador entre a universidade e a sociedade e entre o ensino e a pesquisa.

Acredita-se, por fim, que, para que a extensão avance nesse processo de reconhecimento, ela não pode ter seu processo de curricularização implementado sem que se pensem as ações como programas e projetos que tenham continuidade e garantam o reconhecimento da extensão universitária na articulação entre o ensino e a pesquisa. Corrobora para esse processo o fato de que a Resolução nº 7 de 2018, por entender a importância do processo de avaliação e sistematização na qualificação do planejamento e execução continuada das ações de extensão nas universidades públicas, destaca no artigo 10 que:

> Art. 10 Em cada instituição de ensino superior, a Extensão deve estar sujeita à contínua autoavaliação crítica, que se volte para o aperfeiçoamento de suas características essenciais de articulação com o ensino, pesquisa, a formação do estudante, a qualificação do docente, a relação com a sociedade, a participação dos parceiros e a outras dimensões acadêmicas institucionais. (BRASIL, 2018b, p. 3).

A mesma resolução também especifica, no artigo 11, que a autoavaliação da extensão deve incluir:

> I – a identificação da pertinência da utilização das atividades de extensão na creditação curricular;
> II – a contribuição das atividades de extensão para o cumprimento dos objetivos do Plano de Desenvolvimento Institucional e dos Projetos Pedagógicos dos Cursos;
> III – a demonstração dos resultados alcançados em relação ao público participante. (BRASIL, 2018b, p. 3).

Além dessas descrições, no parágrafo único está especificado que deve haver, por parte das instituições, a explicitação dos instrumentos e indicadores que serão utilizados na autoavaliação continuada da extensão. Nesse sentido, o instrumento de avaliação IBEU,

construído pelo FORPROEX em 2017, junto às instituições públicas de educação superior brasileiras, tem papel importantíssimo, porque pode subsidiá-las na construção de instrumentos de avaliação mais unificados e que permitam a realização deste desafio da autoavaliação crítica estabelecida na Resolução nº 7 de 2018.

Assim, destaca-se o desafio de que, conforme já foi apontado no item anterior desta pesquisa, essa autoavaliação crítica possa contribuir para superar avaliações produtivistas, focadas apenas na prestação de contas sobre a utilização de recursos e cumprimento de metas, próprios das técnicas gerencialistas, para se tornar um instrumento que contribua para demonstrar os resultados das ações de extensão que se materializem extramuros, na relação da universidade com a sociedade. Tem-se em vista que, devido ao autoritarismo, a universidade tem vivenciado inúmeras dificuldades de se abrir para o diálogo e a interação dialógica com a sociedade.

Assim, identifica-se na Resolução nº 7 de 2018 que ela orienta as instituições quanto ao desenvolvimento da avaliação, no artigo 13, e determina que, para o cumprimento do disposto no PNE de 2014, essas instituições devem incluir em seus Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) os termos relacionados a:

> I – a concepção de extensão, que se ajuste aos princípios estabelecidos na presente Resolução, a ser aplicado na formulação dos projetos pedagógicos dos cursos superiores, quando necessários;
> II – o planejamento e as atividades institucionais de extensão;
> III – a forma de registro a ser aplicado nas instituições de ensino superior, descrevendo as modalidades de atividades de extensão que serão desenvolvidas;
> IV – as estratégias de creditação curricular e de participação dos estudantes nas atividades de extensão;
> V – a política de implantação do processo autoavaliativo da extensão, as estratégias e os indicadores que serão utilizados para o cumprimento das disposições constantes no artigo 4º desta Resolução;
> VI – a previsão e as estratégias de financiamento das atividades de extensão. (BRASIL, 2018b, p. 3).

Diante das especificações apontadas, chama a atenção aquilo que foi identificado como um outro desafio enorme, senão o maior, para que se efetive o processo de curricularização nas instituições públicas de ensino superior, a saber, a previsão de recursos orçamentários destinados ao financiamento da extensão nas universidades públicas brasileiras. A principal questão está em como organizar e implantar as mudanças necessárias e as demandas pelo processo de curricularização da extensão, diante do cenário que se constituiu no Brasil após 2016, marcado pelo aprofundamento das políticas de austeridade fiscal implementadas no governo Temer. Essas políticas acarretaram cortes de recursos para a realização de diversas políticas públicas, incluindo a educação.

No âmbito da educação, os cortes de recursos atingiram o Programa de Fomento da Extensão Universitária (PROEXT), que, a partir de 2016, foi duramente afetado. Comparando o ano de 2014, ainda no governo Dilma Rousseff, e 2016, no governo Temer, a queda na destinação de recursos foi de quase 50%. Em 2014, foram investidos 84,23 milhões e, em 2016, 44,10 milhões de reais, conforme especificado nos editais PROEXT. As ações executadas nesse mesmo período, como consequência, também diminuíram drasticamente, sendo que em 2014 foram 823 ações financiadas e, em 2016, foram 328 ações.

O FORPROEX vem alertando e cobrando do governo, desde os Encontros Nacionais realizados a partir de 2016, posicionamentos em relação a essa questão e manifestando descontentamento com a crise econômica, bem como com as consequências das medidas adotadas pelos governos para conter tal crise. Isso tem impactado diretamente nos direitos da população brasileira, bem como no desenvolvimento de políticas públicas importantes como a saúde, a cultura e a educação, dentre outras.

Na Carta de Ouro Preto, elaborada no Encontro Nacional do FORPROEX, em 2016[97], dentre outras questões, o Fórum solicitou esclarecimentos do governo em relação às reduções significativas dos financiamentos que fomentavam as políticas públicas na extensão. Além disso, questionou o fato de o governo não usar a matriz ANDIFES para o orçamento de 2017, o que fere o Decreto Presidencial n° 7.233, de 19 de junho de 2010, que dispõe sobre os procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária e institucionaliza a alocação de recursos de custeio e capital para as universidades federais. Nesta Carta, o FORPROEX aponta algumas das questões importantes que exigem um posicionamento dos movimentos sociais e de resistência junto ao governo.

> O momento de crise da democracia brasileira exige ação conjunta com os movimentos sociais, e resistência às posições de governo que ferem as questões de gênero, raça e classe. Destaca-se a necessidade das IES e Movimentos Negros e Indígenas serem consultados para a reformulação da orientação normativa do MPOG n° 3 de 01/08/2016, que "dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei n° 12.990/2014", por infringir o artigo 3° da Lei 7.716 de 05/01/1989 e colocar em questão o princípio da autodeclaração racial, e de forma a garantir o acesso destas populações ao ensino e serviços públicos. Solicita-se também questionamento às reduções significativas dos financiamentos que fomentam as políticas públicas na extensão. O FORPROEX compreende que o não uso da matriz ANDIFES para o orçamento de 2017 fere o Decreto Presidencial n° 7233, de 19 de junho de 2010 - decreto este que dispõe sobre os procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária e institucionaliza a alocação de recursos de custeio e capital para as universidades federais. Isso repercute em redução de recursos que irá comprometer as atividades das Universidades Federais. Por seu turno, as universidades estaduais tiveram seus

[97] As cartas produzidas pelo FORPROEX após os encontros nacionais realizados pelo Fórum ao longo dessas últimas décadas estão disponíveis no site: https://www.ufmg.br/proex/renex/index.php/documentos/cartas-e-memoria

> orçamentos comprometidos com cortes e redução de repasses, afetando significativamente suas atividades e ainda enfrentarão as consequências do PL 257 em tramitação. (FORPROEX/CARTA DE OURO PRETO, 2016, p. 1).

O FORPROEX, neste momento, manifestava intensa preocupação com a situação política do país, diante do desmonte do setor público, e apontava a necessidade de que os movimento sociais e de resistência criassem estratégias e propostas para o enfrentamento das dificuldades provocadas pelas várias medidas adotadas e aprofundadas pelo governo após 2016. Dentre essas propostas, destacam-se:

> Buscar executar um trabalho mais intenso das coordenações de área, com um bom monitoramento dos desmontes no setor público, criando uma pauta de atividades para não perder os avanços duramente conquistados nos anos anteriores; estruturar as atividades como observatórios para mapeamento do que as Universidades realizam de ações para desenvolvimento das políticas públicas, e realizar reuniões conjuntas com os fóruns – FORGRAD[98], FORPROEX, FOPROP[99], FONAPRACE[100] e fóruns vinculados ao Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica Conif – para articulação de ações e pautas comuns à educação pública. (FORPROEX/CARTA DE OURO PRETO, 2016, p. 1).

Ainda nesse encontro, o FORPROEX, atento à Emenda Constitucional nº 95, que teve como proposta alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e congelar os recursos[101] para educação e a saúde por vinte anos, discutiu a necessidade de manter a soberania nacional e a defesa dos recursos públicos do Pré-sal como previsto, ou seja, mantê-los e destiná-los à saúde e à educação como forma de garantir o funcionamento e a execução dessas políticas públicas. O Fórum ressaltou também, nesse âmbito, a importância dos recursos, tendo em vista o papel que têm as universidades diante dos desafios sociais, para o enfrentamento do afronte à democracia e seu compromisso com os movimentos sociais, tendo na extensão a forma de inovar a educação, ampliar o desenvolvimento tecnológico e formar estudantes com mais sensibilidade e capacidade crítica e propositiva para atuar na realidade social (FORPROEX, 2016).

No ano seguinte, no XLII Encontro Nacional do FORPROEX, na cidade de Florianópolis, a carta produzida neste encontro reafirmava as preocupações do Fórum com as

---

[98] FORGRAD é o Fórum pró-reitores de Graduação.

[99] FORPROP é o Fórum Nacional de pró-reitores de Pesquisa e Pós-graduação.

[100] FONAPRACE é o Fórum Nacional de pró-reitores de assuntos comunitários e estudantis.

[101] De acordo com Pellanda (2020), em artigo para o jornal *Le Monde Diplomatique Brasil*, os impactos da Emenda Constitucional nº 95, após quatro anos de sua aprovação, para a educação, considerando-se desde o início da política de austeridade, em 2015, e se agravando com a Emenda Constitucional em questão, já se contabilizou uma perda de R$99,5 bilhões (USD 20 bilhões), sendo R$ 32,6 bilhões só em 2019 (USD 7 bilhões), segundo cálculos da Campanha Nacional pelo Direito da Educação. Informações disponíveis em: https://diplomatique.org.br/a-educacao-perdeu-r-326-bi-para-a-ec-95-do-teto-de-gastos/

profundas mudanças que vinha sendo implementadas e a ameaça real à democracia, que resulta em destruição de direitos sociais. Medidas como as contrarreformas da previdência e a trabalhista fragilizam as relações sociais e, também, as atividades das universidades públicas. Nesta carta, houve o destaque para a aprovação, em 2016, da Emenda Constitucional nº 95, que congelou o teto de gastos públicos pelos próximos vinte anos e que iniciou um processo de fragilização profunda das relações da universidade com a sociedade. O documento ainda chamou a atenção para a gravidade da situação que estava por vir nos próximos anos com esse aprofundamento das medidas de austeridade.

Nesse encontro, o Fórum destacou as consequências e a gravidade das medidas governamentais, a começar pela não efetivação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Nesse sentido, é importante destacar, de acordo com Pellanda (2020), o quanto a não efetivação deste plano pode impactar na efetivação das metas pactuadas ao longo dos últimos dez anos para a área da educação. Por isso, essa ação se configura como sendo a mais grave consequência, que acarretaria, entre outras, a não execução das metas abaixo especificadas:

> O PNE, disposto sob a Lei 13.005/2014, é a principal política educacional vigente hoje, sendo composta por 20 metas e centenas de estratégias, da educação infantil até o ensino superior, passando pelo combate ao analfabetismo; pela universalização do atendimento escolar; pela superação das desigualdades educacionais; pela formação, condições de trabalho e valorização dos profissionais da educação; etc. Tudo pautado por um modelo de educação de qualidade socialmente referenciada, com equidade, promoção das diversidades e gestão democrática. (PELLANDA, 2020, p. 1).

Assim, a preocupação em relação à execução das metas do PNE 2014-2024 passa pelo corte de recursos, tendo em vista que, esse documento foi construído pelas mãos de professores, estudantes, pesquisadores, ativistas, gestores e vários especialistas da área da educação, e representou um verdadeiro pacto social, “com a promessa de elevar o patamar de qualidade da educação pública brasileira para o dos países mais desenvolvidos em termos educacionais no mundo”. Mas, para que isso possa acontecer, é necessário um progressivo aumento dos investimentos educacionais, especialmente do irrisório valor de R$303,50 por mês, por aluno.

> Para isso, os mecanismos criados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e incorporados pela Lei do PNE em sua meta 20, de financiamento, do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) deveriam já ter sido implementados em 2015 e 2017, respectivamente, e representariam um aumento para 7% do PIB até 2019 (aos 5 anos de vigência), e para 10% do PIB até 2024 (no final do Plano). Mas a EC 95 preconiza justamente o contrário disso ao congelar os investimentos para a área a partir de 2017. (PELLANDA, 2020, p. 1).

A carta apresentou ainda outra preocupação, que se refere à PEC 395, cuja proposta é o fim do princípio constitucional da gratuidade das atividades dos cursos de especialização

oferecidas pelas IES públicas. Sobre tal questão, o Fórum manifestou sua posição de defesa da gratuidade do ensino público, mais especificamente as ações de extensão. Essa proposta de cobrança impede que as universidades cumpram sua função social de formação plena dos estudantes e o acesso da população ao que é gerado por ela (FORPROEX/CARTA DE FLORIANÓPOLIS, 2017).

Além disso, o Fórum chamou a atenção para os cortes nos orçamentos das universidades e para a não realização do edital PROEXT/MEC/Sesu, nos anos de 2016 e 2017, além da extinção e/ou fusão e extinção de ministérios e de secretarias, o que ameaça a autonomia da gestão em programas como o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (PNAEST). Somam-se a isso cortes no orçamente de vários ministérios, o que significou o fim de editais nas áreas da cultura, tecnologia e educação, por exemplo.

Diante desta realidade, o Fórum reafirma a necessidade de enfrentamento da onda neoconservadora, por meio do fortalecimento da articulação com setores sociais e da defesa da autonomia universitária.

Apesar das medidas implementadas pelo governo nos últimos anos, em 2018, o FORPROX, na Carta de Vitória – ES, comemorou a aprovação das diretrizes para as políticas de extensão da educação superior brasileira pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), reafirmando-a como um importante avanço, que expressa uma conquista social ao normatizar a extensão para todos os segmentos da educação superior brasileira. Ainda nesta carta, o Fórum reiterou a necessidade de que haja profundas transformação nos espaços acadêmicos, em termos epistemológicos e acadêmicos, no sentido de produzir conhecimentos para e com as populações atacadas pelo sistema capitalista. Nesse aspecto, a extensão pode se constituir com potencializadora de transformação da educação superior pública brasileira, em termos organizativos e curriculares, o que permitiria o enfrentamento adequado dos desafios atuais (FORPROEX/CARTA DE VITÓRIA, 2018).

Na linha de defesa da extensão, o FORPROEX, em seu 46º Encontro Nacional do FORPROEX, em 2019, no Maranhão, realizou discussões sobre o tema *Extensão Universitária para a transformação social: protagonismo docente, discente e da comunidade*. Por meio desta temática, no dia em que se comemora o aniversário do nascimento do educador Paulo Freire, o Fórum reafirmou a necessidade e a importância da consolidação da extensão universitária no Brasil. Ressaltou também, neste encontro, a referência teórica do pensamento de Paulo Freire

para a construção do pensamento extensionista, bem como para a continuidade da defesa de uma sociedade com equidade social, cujos princípios democráticos devem sustentá-la.

> Nesse contexto, o FORPROEX ressaltou a importância das relações entre a educação popular, os movimentos sociais e a universidade, na perspectiva freireana, pensando em outras formas de educação, em que a extensão está inserida como essencial para a formação acadêmica como um processo ético, político e pedagógico que contribui para a formação integral e transformadora, fortalecendo o protagonismo discente, docente e da comunidade. (FORPROEX/CARTA DE SÃO LUIZ, 2019a, p. 2).

Nessa direção, os debates do Fórum transcorreram no sentido de reforçar a importância também do processo de avaliação da extensão universitária como dimensão acadêmica. Para tanto, reiterou a consolidação de indicadores que contribuem para aprimorar a gestão da extensão e a difusão de resultados junto à sociedade. Tais indicadores "deverão compor os relatórios de gestão das instituições públicas de ensino superior, de modo a simplificar e a dar visibilidade do desenvolvimento da extensão nessas instituições" (FORPROEX/CARTA DE SÃO LUIZ, 2019a, p. 2). Portanto, o Fórum chamou a atenção para a necessidade da construção de uma base comum de dados entre as instituições, o que possibilitaria a coesão da identidade da extensão em nível nacional.

Outro aspecto que chamou a atenção dos debates promovidos pelo Fórum foi o Programa Future-se, apresentado pelo Ministério da Educação às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Os representantes do Fórum alertaram para o fato de que o anteprojeto do programa não contempla a extensão universitária em sua dimensão formativa, colocando-a a serviço da captação de recursos e desconfigurando sua função social.

Além disso, o FORPROEX ressaltou que a proposta é omissa em relação à manutenção de fomento para as IFES, o que afronta a autonomia universitária, garantida na Constituição Federal de 1988, pois atribui forte protagonismo da gestão das instituições em organizações sociais, qualificadas para atuarem no interior das IFES. Assim, o FORPROEX instruiu que as instituições não fizessem a adesão ao projeto do MEC e reiterou, como já vinha fazendo nos últimos anos, sua profunda preocupação com a não continuidade da manutenção do fomento para as ações de extensão, como também pelo modo como a extensão foi apresentada pela proposta, comprometendo décadas da construção da relação das instituições de ensino com a sociedade (FORPROEX/CARTA DE SÃO LUIZ, 2019).

Mais recentemente, em 2021, em encontro realizado na cidade de Alfenas - MG, o Fórum alertou para o agravamento da situação de crise econômica com a chegada da crise sanitária em decorrência da pandemia da COVID–19, que em março de 2020 já havia contaminado onze milhões de brasileiros e levado a óbito mais de duzentas mil pessoas.

Em relação ao orçamento para a política de educação, o governo Bolsonaro aprovou para 2021 novos cortes que comprometem ainda mais a execução de algumas políticas públicas, dentre elas a educação. De acordo com a ANDES[102], ao sancionar a lei orçamentária de 2021, o Executivo Nacional vetou e bloqueou recursos na norma que fixa as despesas e estima as receitas de todo o Governo Federal para o ano corrente, com perda de um total de R$ 29,1 bilhões em comparação com o projeto aprovado pelo Congresso Nacional, no mês de março. Sobre os cortes, destaca-se que as áreas mais afetadas foram os ministérios da Educação (2,7 bilhões), da Economia (R$ 1,4 bilhão) e da Defesa (R$ 1,3 bilhão). Do total do montante aprovado, o veto de Bolsonaro, ou seja, o valor que foi cortado definitivamente, chegou a R$ 19,767 bilhões de reais e bloqueou outros R$ 9,3 bilhões em despesas discricionárias. Esse último poderia ser desbloqueado ao longo do ano, mas apenas se novas projeções indicassem a existência de um novo espaço no teto de gastos.

Sobre tal questão, o ANDES manifestou em nota política[103] sua preocupação em relação aos cortes no orçamento, apontando que eles sufocam ainda mais as universidades, os IFES e os CEFETS. Nesta nota, o ANDES ressalta a disputa constante pelo fundo público em nossa sociedade, seja pela forma de arrecadação tributária, seja em relação à forma como os recursos são alocados pelo Estado. Além disso, dá destaque para a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que congelou os gastos públicos por vinte anos, o que, embora não tenha revogado os artigos 212 e 198, que garantem a vinculação de recursos de impostos para educação e saúde, ao congelar os gastos públicos imprimiu um duro golpe ao formato conquistado na Carta de 1988.

A nota destaca que, desde 2015, os cortes no orçamento vêm progressivamente sendo realizados, causando avassaladores impactos para as políticas sociais, com destaque para a educação.

> É bom registrar que de 2015 para cá, com valores corrigidos pela inflação, as despesas correntes do MEC caíram de R$ 63,7 bilhões para R$ 45,9 bilhões previstos para 2021. A queda dos investimentos foi vertiginosa, saindo de R$ 19,1 bilhões em 2015 para R$ 3 bilhões previstos para 2021. Em 2020 a execução de despesas correntes foi de apenas R$41,3 bilhões e de investimentos foram apenas R$ 3,4 bilhões. (ANDES, 2021, p. 1).

[102] Informações disponíveis em: https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/bolsonaro-sanciona-orcamento-de-2021-e-veta-recursos-para-a-educacao1

[103] A nota do ANDES está disponível em: https://www.andes.org.br/conteudos/nota/nOTA-dA-dIRETORIA-nACIONAL-dO-aNDES-sN-oRCAMENTO-dE-2021-sUFOCA-aINDA-mAIS-aS-uNIVERSIDADES0

A partir deste apontamento, a nota chama a atenção para a lógica de cortes de investimentos públicos, que atende aos critérios políticos estabelecidos pelo governo de Jair Bolsonaro, voltados para atender ao teto de gastos, garantir remuneração da dívida pública e favorecer as emendas parlamentares da base aliada no Congresso Nacional. O ANDES ressalva a gravidade da situação e aponta que não há mais de onde cortar custeios das instituições, já que o previsto provocará a paralisia de serviços essenciais, bem como cortes de ajuda a estudantes, dentre outras necessidades que se relacionam ao bom funcionamento das instituições. Outro agravante, conforme já mencionado pelo FORPROEX no Encontro de 2021, em meio à crise sanitária causada pela pandemia, era o aumento da alocação de recursos para fazer frente aos novos gastos e garantir um retorno seguro após o processo de vacinação. No entanto, o cenário que se avizinhava não era esse, mas o de total precarização e desmonte de políticas públicas essenciais.

Na carta do FORPROEX, no Encontro de 2021 realizado em Alfenas e em Belo Horizonte, o Fórum destacou a gravidade da situação e chamou a atenção para a necessidade do combate ostensivo às medidas adotadas pelo governo brasileiro, especialmente porque impactam diretamente na universidade pública, bem como na extensão universitária.

> Esse cenário de crise sanitária agravou a situação de crise econômica e política que já perpassava a sociedade brasileira, especialmente a partir de abril de 2016, com profundos desdobramentos na educação pública nacional que se avolumam até o momento. A autonomia universitária, garantida constitucionalmente, passa a ser ameaçada. Tal ameaça figura como uma tônica na política educacional cujos impactos podem ser constatados nas Instituições Públicas de Educação Superior (IPES), não somente pela adoção de restrições orçamentárias, mas também pelo ataque à liberdade de expressão, ameaças à autonomia na definição dos processos de ensino, pesquisa e extensão, evidenciando, inclusive, desrespeito aos servidores públicos. (FORPROEX/CARTA DE BELO HORIZONTE, 2021, p. 1).

Dentre os debates, o FORPROEX pautou a necessidade do financiamento da extensão universitária como responsabilidade do Estado e a necessidade de interlocução entre os governos federais, estaduais e municipais para que se mantenham os recursos para o desenvolvimento da extensão, tendo em vista que a materialidade da sua inserção curricular pressupõe a ampliação substantiva das atividades de extensão, especialmente de projetos e programas. Para isso, o Fórum indicou a necessidade de que a Associação Nacional de Dirigentes Federais de Ensino Superior (ANDIFES) articulasse a mediação com o Ministério da Educação para que a extensão possa ser inserida e mantida na composição da matriz orçamentária (Matriz Andifes) (FORPROEX/CARTA DE BELO HORIZONTE, 2021).

Apesar de considerar e ressaltar os impactos das medidas e cortes recentes no orçamento das universidades e o quanto elas impactam nas ações extensão universitária, o FORPROEX

ressalvou, na carta do encontro de 2021, o quanto as universidades têm lutado para manterem sua função social e para garantirem a articulação entre ensino, pesquisa e extensão nesse contexto adverso, e o quanto esse mesmo contexto pode contribuir para possibilitar espaços fundamentais de fortalecimento.

> Entretanto, o contexto adverso trazido pela pandemia não impediu que as IPES, por meio da extensão universitária e da pesquisa, cumprissem a sua função social de produzir conhecimento vinculado às demandas humanas. As respostas dessas instituições foram imediatas e precisas. Durante o FORPROEX, registrou-se o grande desafio assumido pela extensão universitária de realizar sua atuação acadêmico-científica em condições metodológicas radicalmente diferentes das comumente utilizadas nessas atividades. A exigência do distanciamento social implicou a realização da agenda extensionista fora do espaço da convivialidade e da presencialidade física, dimensões caras à extensão, determinantes para o alcance da interação transformadora entre universidade e sociedade. Por outro lado, observou-se uma maior interação interna nas instituições, com fortalecimento expressivo da interdisciplinaridade e da interprofissionalidade, da articulação entre a pesquisa e a extensão, culminando no fomento às redes interinstitucionais como caminho possível para a construção de repostas mais abrangentes. (FORPROEX/CARTA DE BELO HORIZONTE, 2021, p. 2).

Os cenários aqui abordados apontaram muitos avanços para a extensão universitária, especialmente no período de 2003 a 2015, no qual os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), por meio da criação de um programa de fomento e, também, pela aprovação de algumas legislações importantes, aumentou os investimentos para a extensão universitária. No entanto, mesmo com os avanços no período, a extensão universitária vivenciou muitos desafios, especialmente devido a opção desses governos do PT por um projeto de educação superior baseado na expansão privatista.

Recentemente, com o aprofundamento das medidas de austeridade, especialmente após o golpe de 2016, vêm-se ampliando os ataques aos direitos da população e aprofundando a crise econômica e social. Assim, as medidas voltadas para cortes de recursos públicos na educação superior brasileira e a não realização dos editais PROEXT, a partir de 2017, têm impactado fortemente no desenvolvimento da extensão universitária nas universidades públicas, e por conseguinte aumentando os desafios para a concretização da inserção da extensão nos currículos dos cursos de graduação nas universidades brasileiras.

O FORPROEX apontou em seus documentos a necessidade de fortalecer a luta pela resistência ao projeto ultraconservador atual por meio da articulação com movimentos sociais, sindicatos, associações de docentes e organizações sociais da sociedade civil. A finalidade é criar articulações e estratégias de combate às medidas nefastas implantadas por esses governos. Somente essa articulação e o seu fortalecimento podem imprimir forças na luta pela consolidação da curricularização da extensão universitária em todos os espaços de todas as

universidades brasileiras e, assim, contribuir para a efetivação da democratização do conhecimento, bem como do cumprimento da função das universidades públicas.

A partir da análise aqui empreendida é possível aferir que o processo de curricularização da extensão universitária avançou durante os governos do partido dos trabalhadores, apesar das medidas empreendidas na reforma da educação superior, cujo objetivo era a financeirização da educação com grande incentivo por parte do Estado Às organizações privadas, por meio de ausência de participação pública no fornecimento de ensino superior, inferior a 25% de matrículas e 20% do número de instituições, conforme apontou Leher (2018), mas também pela isenção tributária praticada às corporações educacionais com fins lucrativos, por meio do programa Universidade para Todos (PROUNI), e, por fim, a principal indução estatal ao setor mercantil efetivada pelos governos do Partido dos Trabalhadores, que se deu por meio do FIES, que fora criado por FHC e ampliado de modo impetuoso pelo governo de Lula da Silva.

Nos avanços da curricularização está a manutenção da mesma no PDE de 2014 a 2024 e a aprovação da Resolução nº7 de 2018, os quais se deram pelos debates e lutas travadas pelo FORPROEX e outros Fóruns representativos da extensão universitária, e foram aprovados no âmbito do MEC, como forma de garantir a institucionalização da extensão universitária. Porém esse processo é cheio de desafios, conforme já apontado neste item, tendo em vista que a extensão figurou nos governos do Partido dos trabalhadores como parte do processo de expansão do ensino superior, e necessitará que os governos seguintes mantenham um financiamento adequado para implantação da mesma, que as universidades estabeleçam debates que garantam a inserção da extensão nos currículos, que geralmente são bastante rígidos e não dão muita margem para um processo que fortaleça a relação da extensão com o ensino e a pesquisa, porque são pensados para atender aos ditames do capital, num processo de total subordinação aos interesses do capital para a formação de mão-de-obra para o mercado de trabalho.

Assim, conforme apontou-se, muitos são os desafios, mas o maior deles é como garantir uma extensão articulada ao ensino e à pesquisa, numa universidade moldada dentro do padrão de acumulação capitalista dependente (Fernandes, 1975/2006), que impossibilita reformas educacionais universais de cariz republicano (Leher, 2018), e que embora tenha possibilitado à extensão alçar um lugar de destaque durante os governos do Partido dos Trabalhadores, esse governo que aprofundou as medidas do ideário neoliberal, não o fez em articulação com o ensino e a extensão, mesmo porque eles são regidos por lógicas distintas no campo da educação superior, ou seja, um padrão não universitário.

3.3 Afinal qual política de extensão resulta dos governos do Partido dos Trabalhadores?

O debate travado sobre a Política de Extensão Universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores pautou-se em compreender os embates e projetos em disputa no âmbito da política de educação superior no Brasil, na tentativa de compreender qual foi a política de extensão que resultou dos projetos em disputa, considerando as correlações de forças de um governo de coalisão classista.

Nesse sentido, a análise dos documentos, logo de início permitiu que se identificasse que, na relação com o ensino e a pesquisa, a extensão universitária durante os governos do Partido dos Trabalhadores não conseguiu afirmar uma relação de indissociabilidade com o ensino e a pesquisa, conforme garantido legalmente no artigo 207 da Constituição Federal de 1988, bem como disposto na Política Nacional de Extensão Universitária, de 2012, a partir da luta dos movimentos sociais e Fóruns de extensão universitária, como o caso do FORPROEX.

Essa compreensão perpassa pelo fato de que a universidade no Brasil está moldada, desde seu surgimento, em um modelo de universidade que Fernandes (1975) denominou como um modelo não universitário e elitista, formado por conglomerados de faculdades, e esse modelo se aprofunda ainda mais quando o Brasil se insere de forma dependente e subordinada no capitalismo imperialista, o que gerou segundo Leher (2018) um aprofundamento da heteronomia cultural. Nesse sentido, considerando-se que a universidade brasileira foi forjada em um modelo não universitário é possível inferir que é uma universidade que não privilegiou, porque os governos não privilegiaram em suas políticas educacionais ao longo de sua história, um forte investimento em pesquisa e extensão, e, portanto, não avançou em relação ao fortalecimento da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Essa universidade, segundo Leher (2018) principalmente após o século XXI se vinculou ao processo de acumulação do capital, e isso, ganhou força em todo o mundo. Sobre tal questão, Chauí (2003), assinala que houve um processo no qual as mudanças podem converter as instituições em organizações, tendo em vista que, a universidade:

> Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual, está pulverizada em microorganizações que ocupam seus docentes e curvam seus estudantes a exigências exteriores ao trabalho intelectual. A heteronomia da universidade autônoma é visível a olho nu: o aumento insano de horas/aula, a diminuição do tempo para mestrados e doutorados, a avaliação pela quantidade de publicações, colóquios e congressos, a multiplicação de comissões e relatórios, etc. [...]A docência é pensada como habilitação rápida para graduados, que precisam entrar rapidamente num mercado de trabalho do qual serão expulsos em poucos anos, pois se tornam, em pouco tempo, jovens obsoletos e descartáveis; ou como correia de transmissão entre pesquisadores e treino para novos pesquisadores.

> Transmissão e adestramento. Desapareceu, portanto, a marca essencial da docência: a formação. (CHAUÍ, 2003, p.7).

É possível empreender daí que as mudanças introjetadas nas universidades, fruto de um movimento de subordinação direta da política de educação superior à lógica da mercantilização dos serviços públicos levou cada vez mais a uma difusão de uma mentalidade funcional ao capital, como ocorreu pós 1990, com as orientações e medidas neoliberais, em que proliferou um modelo de educação superior híbrido, de maior flexibilização institucional, no qual teríamos instituições voltadas para a pesquisa e de instituições voltadas para o ensino, cujo foco consiste na formação de indivíduos qualificados para o mercado de trabalho. Sobre tal questão, Borges (2010) quando analisou as diretrizes do Banco Mundial para as reformas propostas para a educação nos países periféricos do capitalismo, assinalou que havia bem definido que as orientações se direcionavam para que às universidades caberiam sobretudo a investigação básica e às outras instituições a investigação aplicada. Nesse sentido, há aí uma sinalização de que a universidade voltada para a pesquisa seria custosa e não se enquadraria as necessidades do progresso dos países subdesenvolvidos. O que estava por traz de tal orientação era fortalecer essa diretriz de uma maior flexibilização institucional.

O movimento aqui apontado é um aprofundamento da utilização das universidades, através de suas estruturas físicas, força de trabalho qualificada e outros, para a produção de pesquisas e tecnologias que favoreçam ao capital, tornando-as voltadas para satisfazer as necessidades da indústria, no contexto do capitalismo imperialista, como apontou Leher (2018) que analisando o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, a Lei nº 13.243/2016 mostra que ela é frágil no que se refere ao fato de que ela aponta como vetor dominante na questão da inovação, as Instituições de Ciência e Tecnologia, que em sua maioria predominante eram as universitárias, e não, os departamentos de Pesquisa e Desenvolvimento das empresas – P&D, das empresas. O autor destaca que a questão problema que se coloca aí está voltada para o fato de que, mesmo que as pesquisas das universidades não representem a maiorias das pesquisas em inovações nas empresas, como foi o caso dos Estados Unidos onde entre 1975-198, onde a pesquisa universitária teve baixa contribuição nos processos de produção de produtos e processos de produção, a universidade acaba por se colocar a serviço, sob subordinação de poder em relação aos interesses das corporações, que utilizam das universidades para resolverem seus problemas de adaptação de tecnologias, testes, etc., e mesmo para realização de etapas de grandes projetos de pesquisa que precisam de força de trabalho.

Soma-se a essa questão, uma outra preocupação apontada por Leher (2018), que envolve uma outra dimensão desse problema, que diz respeito ao fato de que essa sujeição da

universidade, ou de grupos específicos, aos interesses particularistas reconfigura radicalmente o *ethos* acadêmico, retirando dele o conceito forjado ao longo dos anos de uma universidade como um espaço público de produção e socialização de conhecimento e que se compromete com os problemas e questões dos povos, para torná-la lócus de produção de mão-de obra qualificada para o mercado de trabalho.

Esse movimento aprofunda a heteronomia cultural, subjuga a universidade aos interesses do capital e cada vez mais impossibilita a indissociabilidade entre o ensino, que se volta especificamente para a formação de mão-de-obra e qualificação de capital humano para o mercado de trabalho, a pesquisa universitária, que tem parte do capital humano, por meio, principalmente, da Lei de Ciência e Tecnologia voltada para atender aos interesses de grupos particularistas, e a extensão universitária, com a função de realizar a interlocução e articulação da universidade com a sociedade, mas que precisa realizar esse movimento de construção coletiva de conhecimento entre a universidade e a sociedade, tendo que lidar com a mudança drástica das funções dessa universidade, que subjulgada aos interesses do capital, tem seu *ethos* universitário reconfigurado, e não conseguindo manter o conceito de espaço público de produção e socialização de conhecimento.

Assim, partindo da compreensão desse modelo de educação superior com padrão não universitário e da análise dos documentos, inferiu-se que a Política de Extensão nos governos do Partido dos Trabalhadores, embora tenha conseguido alçar um patamar de destaque diferente dos períodos anteriores, não o fez pela via da indissociabilidade com o ensino e a pesquisa, até porque eles são regidos por lógicas distintas no campo da educação superior dentro desse modelo não universitário. Nos períodos anteriores aos governos do Partido dos Trabalhadores, conforme apontaram Tavares e Freitas (2016), a extensão foi relegada a um segundo plano em relação ao ensino e à pesquisa e definida por um caráter restrito de transmissão de conhecimento por meio de atividades básicas que desenvolvia, que eram cursos e conferências.

A pesquisa nos documentos sobre a Política de Extensão Universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores apontou os Fóruns de extensão como forte interlocutores junto aos governos do Partido dos Trabalhadores, em especial o FORPROEX, que desenvolveu, ao longo de sua existência, desde 1987 até os dias atuais, seminários e encontros e construiu documentos importantes como o Plano Nacional de Extensão Universitária de 2001, a Política Nacional de Extensão Universitária de 2012 e o Relatório IBEU. Esse documento versou sobre a sugestão de modelo de avaliação para a extensão universitária no âmbito das universidades públicas, além de outros documentos que foram parte dos avanços alcançados pelos Fóruns, como o FORPROEX em relação à extensão durante os governos do Partido dos Trabalhadores. A luta

do FORPROEX na aprovação desses documentos durante o período em que os governos petistas estiveram no poder elevaram o fortaleceram a institucionalização da Extensão Universitária pós 1990 e contribuíram para o fortalecimento do conceito de extensão universitária, nesse período que foi compreendida, diferente dos períodos anteriores, como um processo dialógico e interdisciplinar, atrelado ao ensino e a pesquisa, e ainda a uma noção de relação recíproca entre universidade e sociedade, numa relação dialógica em que a extensão oxigena a vida acadêmica. FORPROEX (2012). Desse entendimento da extensão universitária como a articulação da universidade com a sociedade na construção coletiva do conhecimento, coloca-se que as ações se voltam para as demandas e necessidades da população, e, pensada dessa forma, a extensão universitária se constitui como atividade orgânica da universidade, o que reafirmou seu caráter político social e seu lugar de destaque junto com o ensino e a pesquisa na universidade pública.

Nesse sentido, o trabalho realizado pelo FORPROEX repercutiu nas análises dos documentos analisados nesta pesquisa porque apontou para o fato de que a extensão universitária passou por um período de grande destaque durante os governos do Partidos dos Trabalhadores. Conforme já sinalizamos acima, várias medidas e a aprovação de documentos tanto por parte do FORPROEX como por parte dos governos do Partido dos trabalhadores, nesse período, mostram essa importância que foi dada à extensão, como por exemplo, a retomada do PROEXT durante o governo do partido dos trabalhadores em 2003 e os editais para financiamento da extensão pós 2009, a aprovação das Leis governamentais como a resolução nº. 7 de 2018, que reafirmar a curricularização da extensão universitária, fruto das lutas e mobilizações dos Fóruns de extensão universitária, como o FORPROEX, além de documentos importantes aprovados ao longo dos governos dos partidos dos trabalhadores, como a lei que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, Lei nº 10.861 de 2004, e na qual se estabelece no artigo 3º inciso II a extensão universitária como uma dimensão que deverá ser avaliada dentro da proposta de avaliação do SINAES.

> Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes: I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional; II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades; III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural; IV – a comunicação com a sociedade; V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho; VI – organização e gestão

> da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios; VII – infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação; VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional; IX – políticas de atendimento aos estudantes; X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

Houve também mobilização dos Fóruns de Extensão, como o FORPROEX para que se debatessem a extensão universitária, seu conceito, o financiamento, a avaliação, a curricularização, que foram garantidos e reafirmados na Política Nacional de Extensão Universitária de 2012, e, no caso da curricularização, veio a constar no Plano Nacional de Educação de 2012-2024. Ou seja, houve muitos debates e muitos documentos aprovados no sentido de dar seguimento aos programas e projetos de extensão e de dar importância aos mesmos dentro da universidade pública, durante os governos do partido dos trabalhadores.

Nesse sentido, a análise dos editais PROEXT apontou para esse período de destaque dado à extensão universitária. Dados elencados nas tabelas do item 3.2 desse capítulo mostraram que houve aumento no número de programas e projetos de extensão que foram financiados pós editais PROEXT a partir de 2009, houve também aumento no financiamento para a execução de programas e projetos de extensão universitária ao longo dos anos entre 2009 e 2016, um aumento no número de ações e atividades propostas, além de aumento das temáticas que foram abordadas nos programas e projetos de extensão. Segundo informações da tabela sobre a frequência de aprovação de projetos por linha temática, que consta no item 3.2 desta pesquisa as temáticas que foram financiadas nos programas e projetos de extensão chegaram a 24 nos editais entre 2009 a 2016, sendo que temas como indígenas, quilombolas, mulheres, geração de renda, produtores rurais, dentre outras estiveram presentes e demonstraram uma maior abertura para discutir, além dos temas mais comuns, como educação, saúde e assistência social, os temas relacionados às minorias mais vulneráveis.

Porém, é preciso considerar que, embora tenha apresentado uma expansão tanto das atividades quanto das ações, como também do financiamento e das temáticas e dos programas e projetos financiados por meio do PROEXT — que aumentou consideravelmente os recursos para a extensão universitária —, também conforme tabela do item 3.2, a extensão universitária se juntou a outros mecanismos que contribuíram para a expansão da educação superior nos governos do Partido dos Trabalhadores, subordinada aos interesses do capital financeiro, e por isso, não chegou a possibilitar qualquer rompimento com a estrutura heteronômica e dependente da universidade no Brasil, pelo contrário, acabou por aprofundá-la.

Nos governos do Partido dos Trabalhadores, um governo que não construiu uma política de educação própria, mas que deu continuidade às políticas neoliberais expansionistas e privatizantes da educação superior, por meio de programas como o PROUNI, o FIES e o REUNI, além de uma forte abertura para a inserção de empresários na gestão da política de educação pública, como o caso do programa Todos pela Educação, a Política de Extensão Universitária teve um processo de avanços e de fortalecimento, mas se constituiu como parte da política de expansão empreendida por esses governos na educação superior brasileira.

A partir da análise dos editais PROEXT foi possível identificar elementos expansionistas, como o incremento financeiro e o aumento do número de ações de extensão, bem como de áreas temáticas e de bolsas para os estudantes como forma de auxiliar a sua permanência na universidade. Outro elemento a se considerar são os editais PROEXT que acabam por usar o financiamento para reforçar uma perspectiva gerencialista/neoliberal de políticas e programas por adesão.

A questão do gerencialismo foi inserida na administração pública a partir da Reforma do Estado que ocorreu nos anos 1990 no Brasil, que teve como idealizador Bresser Pereira, e segundo Carinhato (2008), os defensores da Reforma do Estado a colocavam como necessária para liberar a economia para nova fase de crescimento e para tal deveria diminuir a abrangência do Estado que era considerado intervencionista e reordenar suas funções distinguindo entre o que era exclusivo e o que não era exclusivo do Estado. Duas etapas foram necessárias, sendo a primeira a racionalização de recursos fiscais, por meio de abertura de mercados e privatizações principalmente, o que foi feito pelo Governo Federal, e a segunda, objetivos adicionais que levariam a eficiência dos serviços públicos, com proposições como abolir a estabilidade dos servidores, abolir gastos, principalmente com os inativos, avaliar o desempenho e diminuir a cultura burocrática.

A implantação da lógica gerencial aconteceu aí, pela introdução da lógica empresarial da eficiência dentro dos serviços públicos, de setores da administração pública, o que afetaria diretamente o núcleo dos serviços públicos do Estado. Ao tratar desta questão, Dourado (2002), apontou que houveram mudanças profundas na gestão do Estado, que foram acompanhadas por conceitos e normas da administração pública, que é a expressão da corrente gerencial no Brasil. Complementando essa afirmação, Behring (2003) explica que tratava de trazer para dentro da administração do Estado conceitos relativos a área empresarial como a questão de definição de objetivos, autonomia na gestão de recursos financeiros e materiais, cobrança por resultados, dentre outros. O discurso era o da eficiência do Estado, e assim, elementos competitivos foram sendo inseridos em áreas não exclusivas do Estado, como a saúde e a educação. Políticas de

avaliação, financiamento, formação de mão-de-obra profissional, currículos e outros foram algumas das medidas tomadas nessas áreas.

Nesse sentido, inserida nessa universidade que é parte de uma política educacional que será submetida aos ditames do capital internacional pós anos 1990, nos governos do Partido dos Trabalhadores, a extensão universitária reitera a perspectiva heteronômica, e reforça a perspectiva gerencialista neoliberal por meio do financiamento. Os editais PROEXT limitam o valor do financiamento dos programas e projetos, dão abertura para que as universidades possam buscar recursos junto a parceiros no âmbito privado, exige avaliação para apresentação de resultados, e afetam também a autonomia universitária.

Ao caracterizar a universidade no Brasil, Fernandes (1975) explica que ela se constituiu tardiamente se comparado ao continente americano e esbarramos em modelos constituídos a partir de escolas isoladas, votadas para a formação profissional e com trabalho em diferentes áreas do conhecimento de forma fragmentada, e por isso, não conseguimos implantar um sistema universitário com estrutura forte e democrática na produção do conhecimento. Além disso, nosso sistema universitário foi marcado por uma fragmentação institucional e forte intervenção autoritária. É nesse âmbito que, em relação à autonomia universitária, retomando Saviani (2020) é possível inferir que, a partir deste modelo de universitário, nosso sistema universitário sempre acompanhou a história das universidades que ao longo do tempo se submeteram, seja ao poder do governo, seja ao poder da igreja, e, portanto, nossas instituições sempre tiveram debaixo dos efeitos desses domínios, em relação a sua autonomia e, também, sua liberdade intelectual.

A partir de Chauí (2003) o entendimento sobre a autonomia universitária é que ela tem a finalidade de estabelecer as mínimas garantias para a autogestão dos assuntos relativos à atuação da universidade, no que concerne ao desempenho de atividades de ensino, pesquisa e extensão. Essa autonomia compreende, segundo a autora, a autonomia institucional, que a possibilita autonomia em relação aos governos, a autonomia intelectual, inclusive em relação às imposições de empresas e financeiras, e a autonomia na gestão financeira, que lhe permite destinar os recursos para as necessidades locais de pesquisa e docência e, também, necessidades regionais. Ainda considerando sobre a autonomia, a autora salienta que para se garantir essa autonomia é preciso que se realize um movimento mais democrático na gestão e organização da universidade pública.

Porém, o ANDES (2003) ao realizar um análise das reformas empreendidas pelos governos sobre a educação brasileira, salientou que elas se fundamentaram sobre a lógica do mercado, e, nesse sentido, se preocuparam com aspectos relacionados à eficiência do sistema,

e principalmente na avaliação quantitativa como condição para a concessão de Dotação Orçamentária Global, reforçando assim, a lógica da política educacional baseada em grandes Centros de Excelência e do empresariamento do ensino público. O que interessava aos governos era submeter as instituições ao controle absoluto do Executivo, além de restrições de mecanismos democráticos de gestão e controle.

O que se identificou, então, é que há um controle por parte das frações locais da burguesia sobre as políticas educacionais, porque elas precisam desse domínio para extraírem mais valia, para se apropriarem desse setor como fonte de lucro. No âmbito da extensão, observou-se nos editais PROEXT esse tipo de controle sobre o financiamento e também a avaliação, o que demonstra que a extensão foi utilizada como um dos mecanismos por onde os governos do Partido dos Trabalhadores realizaram a expansão da educação superior, e também contribuiu para que a extensão aprofundasse a perspectiva heteronômica e dependente já existente na universidade brasileira.

Os editais, como o caso do edital PROEXT/MEC/Sisu (2013) quando trata de recursos financeiros e orçamentários especificam que os editais podem ser revogados ou anulados a depender do interesse público ou obrigação legal, e que a manutenção dos recursos está condicionada à existência de uma previsão orçamentária, que deverá ser feita na Lei Orgânica Anual de 2012.

Essa forma como é colocada a questão do financiamento se torna um dos grandes desafios para a manutenção e o alcance das ações de extensão e sua continuidade e ampliação, tendo em vista que essa previsão de recursos por editais é bastante fragmentada e instável.

Exatamente por essa instabilidade da destinação de recursos para os projetos e programas de extensão que ao analisar a PNEU de 2012 se identificou que nela havia a defesa da necessidade de que algumas ações fossem tomadas para garantir um orçamente específico para a extensão universitária. Assim, ela especifica, em consonância com o que também apontou o ANDIFES, que era necessário incluir a Extensão Universitária nos Planos Plurianuais do Governo Federal, porque assim as ações seriam planejadas a longo prazo e garantiriam a continuidade do orçamento, não ficando à mercê da gestão do governo que a qualquer tempo poderia cortar recursos e não garantir a realização dos editais PROEXT, como aconteceu em 2016, quando Michel Temer aprova a EC 19 e congela os recursos para educação e saúde por 20 anos e paralisa os editais do PROEXT.

A PNEU de 2012, em consonância com o PNEX de 2001 e com o ANDIFES defendiam a instituição de orçamentos universitários plurianuais autônomos, porque assim a extensão seria incluída no orçamento das universidades públicas, e isso geraria efeitos muito positivos sobre

a qualidade do financiamento público para as atividades de extensão (FORPROEX, 2012). Além disso, sugeria a PNEU que se criasse um Fundo Nacional de Extensão, a fim de alocar recursos provenientes de órgãos públicos, como agências de fomento.

Esse movimento da PNEU de 2012 era a sinalização clara da preocupação como essa forma de edital no qual o governo federal tinha o controle do orçamento e da destinação, e isso implicava, inclusive, o encerramento dos editais e do PROEXT caso o governo entendesse ser impossível mantê-los. A PNEU deseja com isso que as universidades pudessem ter o controle da gestão financeira e organizar os programas e projetos de extensão dando continuidade nas ações, porque se garantiria orçamento a longo prazo para elas. Os editais PROEXT sinalizam para a inclusão da extensão nos Planos Plurianuais, mas apesar disso, analisando as legislações específicas, nesta pesquisa, sobre a extensão universitária durante os governos do Partido dos trabalhadores não se identificou nenhuma ação no sentido de criação do Fundo Nacional de Extensão para alocação de recursos provenientes de órgãos públicos, como também nenhuma das medidas sugeridas pela PNEU e o ANDIFES em relação ao orçamento específico para a extensão universitária.

Essa questão da falta de autonomia, que está presente nos editais PROEXT, mas também nas legislações dos governos do Partido dos trabalhadores, como tentativa de interferir nessa gestão das universidades, como foi o caso da Lei nº 11.079, DE 30 de dezembro de 2004, de Parceria Público Privada, a Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004, que instituiu o SINAES e outras, impacta diretamente na forma como a Política de Extensão Universitária foi desenvolvida nos governos dos Partidos dos Trabalhadores, ou seja, a Política de Extensão nesses governos moldou-se a partir das políticas expansionistas, a partir do aprofundamento do gerencialismo na administração pública. Portanto, a Extensão Universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores contribuiu para aprofundar o padrão heteronômico e dependente na educação e a subordinação da educação à lógica do mercado.

Elemento que demonstra essa subordinação da extensão à lógica do mercado é o fato de que, conforme apontado na PNEU de 2012, dentro do financiamento público da extensão universitária há abertura para a possibilidade de captação de recursos privados, o que leva ao questionamento não apenas sobre a origem dos recursos, mas também a forma de utilização desse recurso de acordo com o conceito, diretrizes e princípios da extensão universitária. (FORPROEX, 2012).

A inserção do orçamento privado para financiar a extensão fere a luta dos movimentos e Fóruns de extensão universitária, como o caso do FORPROEX, porque esses lutam por uma dotação e um fundo próprio com recursos para desenvolvimento de ações de extensão por parte

de recursos advindos do poder público, e essa questão da privatização fere a autonomia das universidades para a gestão financeira de seus recursos e pode interferir na continuidade e fortalecimento das ações de extensão e também da possibilidade de desenvolver uma relação com a pesquisa e o ensino

Essa inserção de recursos privados, inclusive em relação à extensão universitária, guarda relação com a adoção das medidas assumidas pelos governos do Partido dos Trabalhadores em relação à parceria público-privado (PPP). Esse movimento contribui para fortalecer a relação de parceria entre investimentos conjuntos entre Estado e empresariado na educação, uma vez que se utilizou dessas parcerias para alocar verbas privadas em ações de infraestrutura, sob alegação de serem indispensáveis ao desenvolvimento do país.

As análises sobre os editais PROEXT mostrou que neles desde 2011 constava no item 5, relativo ao financiamento das ações, sobre o incremento de parcerias privadas da sociedade civil, no item 5.10 desses editais constava a recomendação de aproximação com instituições parceiras para captação de recursos, pessoal, e articulação com projetos desenvolvidos pela sociedade.

Essa questão da introdução de recursos privados na extensão universitária pode impactar também nos resultados produzidos, tendo em vista que o beneficiamento poderá ser muito maior por parte das instituições privadas do que as instituições públicas. Assim, mesmo que a maior parte dos recursos de investimento sejam públicos, o retorno poderá beneficiar mais a esfera privada, o que contribui para o avanço da privatização das instituições públicas.

Sobre tal questão, Leher (2018) já chamava a atenção para a introdução de recursos privados nas universidades da América Latina desde a alvorada do século XXI, com uma difusão de uma mentalidade funcional ao capital. Essa mentalidade funcional ao capital foi construída nos anos 2000 por influência, segundo Lamosa (2017) pelas orientações redigidas em documentos que saíram das orientações da *Declaração Mundial sobre a Educação para Todos,* cujo foco do discurso parece voltar-se para a preocupação com o social, mas que quando se analisa os instrumentos, eles veem carregados de ações com foco no controle e ações com enfoque gerencial alinhado à visão economicista. No Brasil através da *Agenda Educação para Todos* observou-se que movimentos empresariais começaram a se organizar em torno da pauta da educação, cujo lema veio a ser o "Todos pela Educação". Esse movimento iniciou uma série de intervenções na educação brasileira, e seus associados chegaram a conseguir interferir no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído a partir do Plano de Metas Todos Pela Educação e regulamentado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, sendo que o Plano assumiu o *slogan* e metas do "Todos pela educação".

A partir de Freitas *et al*. (2013, p. 111), identificou-se que aconteceu nos governos do Partido dos trabalhadores o movimento de empresariamento da educação, marcadamente um processo de mercadorização e mercantilização da educação superior, atendendo ao movimento neoliberal que, a partir de um movimento de internacionalização do capital, iniciado nos anos 1990 no Brasil, levou a transformações na esfera econômica e política, envolvendo a reorganização do papel do Estado, o domínio do capital financeiro sobre a produção, a inserção da gestão gerencial voltada para resultados e metas, dentre outros.

Fica bastante evidente essa lógica empresarial quando analisa-se, então, a questão de resultados apresentados, falando-se em relação ao financiamento e avaliação das atividades de extensão, em que se verificou que o Decreto nº 7.233 de 2010 no artigo 4º, parágrafo 2º trouxe, por exemplo, uma série de critérios e aspectos que deveriam ser observados em relação à Matriz de financiamento para que as universidades pudesses manter os recursos não utilizados no exercício do ano anterior, e nesses observou-se que os aspectos apontados foram extremamente produtivistas, reforçando a lógica gerencial apontada a partir das orientações neoliberais. Os aspectos incluíam número de matrículas e de alunos ingressantes e concluintes na graduação, a produção de conhecimento científico e tecnológico nacional e internacional, dentre outros.

No parágrafo 2º desse Decreto versou sobre a extensão universitária, quando apontou que dentre os aspectos a se considerar na construção da matriz de orçamento deveria estar presente e ser considerado sobre a existência de programas e projetos de extensão universitárias com indicadores de monitoramento. A extensão figura nesse caso como um elemento a ser avaliado, e a preocupação dos movimentos e Fóruns de extensão, como o caso do FORPROEX era sobre a forma como essa avaliação viria a se dar, se ela seria conduzida como uma avaliação produtivista no âmbito das universidades púbicas.

Os governos do Partido dos trabalhadores fizeram uma opção quanto ao Sistema Nacional de avaliação do Ensino Superior, o SINAES, que segundo Santos, Guimarães e Ramos (2010) teve claro alinhamento com as políticas neoliberais porque conforme as autoras adotou-se a flexibilização dos mecanismos de regulação, originalmente associados à avaliação do SINAES. O as autoras ressaltam que o SINAES tem um propósito e alinhamento claro, que é o alinhamento dos governos do Partido dos Trabalhadores com as políticas neoliberais por meio de um determinado padrão de avaliação da educação superior.

A avaliação do SINAES acabou por direcionar-se a avaliações pautadas em indicadores sociais, por vezes de preocupação quantitativa, e deixando de analisar aspectos da totalidade do processo de educação que possibilitasse focar na qualidade da educação, revendo processos e contribuindo para redirecionar a educação superior para o caminho da qualidade, prezando por

sua função de produção crítica do conhecimento, conforme apontou Boshetti (2009). A avaliação do SINAES focou na questão do ranqueamento, voltada para o ensino, porque priorizou o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE, constituída de avaliações que não priorizam a participação da comunidade acadêmica, docentes, discentes em geral, o que não se efetiva em uma avaliação que apreenda de fato todos os aspectos relacionados à educação.

A extensão universitária dentro desse processo do SINAES, nos governos do Partido dos trabalhadores acabou por se constituir no que Elpo (2004) chamou de uma avaliação atrelada a mecanismos de avaliação institucional, como mera forma de atender às atividades de ensino e pesquisa, porque não há ainda constituída uma política específica de avaliação da extensão universitária. Fala-se muito da avaliação do ensino, bem como da avaliação da pesquisa e da pós-graduação, mas a extensão sempre fica atrelada a critérios utilizados para avaliar as demais atividades. Essa questão também reforça o entendimento que já pontuamos no início deste item de que não há a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, tendo em vista que eles existem regidos por lógicas distintas no campo da educação superior, numa universidade de claro padrão não universitário.

Essa questão, apontou a autora pode estar relacionada ao fato de que se tem uma compreensão errônea sobre a extensão por parte das instituições que a entendem como uma atividade de recortes assistencialistas, e não como espaço de produção de conhecimento significativo para a superação das desigualdades sociais existentes e como elo entre a universidade e a sociedade na construção coletiva do conhecimento que possa favorecer à sociedade. Essa mesma forma de entender a extensão como atividade assistencialista, pontual e voluntária está expressa nas avaliações, que não atribuem importância a essas atividades na formação da cidadania e para o desenvolvimento socioeconômico.

Somente uma avaliação específica da extensão poderá levar a uma valorização da importância dessas atividades para a formação do cidadão, com reconhecimento dos professores e discentes que fazem extensão, e beneficiará de fato a sociedade com os produtos oferecidos por um ensino que possibilite a formação do cidadão articulada às reais demandas da comunidade.

Embora se reconheça que pela primeira vez a Extensão Universitária figurou dentro de um sistema de avaliação que a considere como parte do processo, o desafio que fica a partir das análises realizadas nos documentos, como a lei que instituiu o SINAES e a Política Nacional de Extensão Universitária, é o de construir uma avaliação que contemple toda a complexidade da extensão, suas ações e prática e relação com a sociedade, considerando-se que o modelo de

avaliação implementado pelos governos do Partido dos Trabalhadores tem privilegiado a perspectiva essencialmente econômica, voltado para o ensino e formação profissional em detrimento de outras dimensões. Nesse tipo de avaliação a educação é vista como um mecanismo para alavancar o crescimento econômico e que suas dimensões se voltem para formação profissional articulada às demandas do mercado, atendendo assim aos interesses do capital. A avaliação do SINAES focada no aspecto regulatório pode levar a educação a compreensão de um mero serviço comerciável.

Analisou-se o Relatório IBEU que consta como sugestão para construção de avaliações de extensão nas universidades brasileiras, e observou-se um movimento no sentido de garantir uma avaliação mais ampla da extensão universitária, tendo em vista que os indicadores constantes no Relatório buscam trazer várias dimensões da extensão universitária, como o financiamento, a articulação com o ensino e a pesquisa, a realização de Fóruns e Seminários para debater a extensão, a realização e produção de conhecimento por meio de pesquisas realizadas a partir das atividades de extensão. Porém há que se considerar que não foi possível realizar um levantamento para identificar se as universidades públicas tem buscado realizar esse movimento de avaliação mais amplo da extensão dentro do SINAES, o que se observou foi que o SINAES ao longo desses anos tem privilegiado o ensino como dimensão principal a ser avaliada, e portanto, a extensão ainda não figura com destaque neste aspecto, ficando o Relatório IBEU, ainda como uma sugestão, que poderá se tornar mais viável de realização após o processo de curricularização da extensão universitária que vem sendo feito desde 2018 nas universidades públicas a partir da aprovação da resolução nº7 MEC/CNE/CES de 2018

Os apontamentos aqui realizados corroboraram para que se identificasse que a extensão universitária de fato alçou um lugar de destaque durantes os governos do Partido dos Trabalhadores, porém esse patamar de destaque não se realizou em indissociabilidade com o ensino e a pesquisa porque o padrão de universidade não universitário se aprofundou durante os governos do Partido dos Trabalhadores, por ser um governo de alianças interclassistas e que optou pelo aprofundamento das medidas neoliberais de expansão e de mercantilização e mercadorização da educação superior, não permite o desenvolvimento de uma extensão indissociável do ensino e da pesquisa, porque dentro desta universidade cada um desses elementos são regidos por lógicas distintas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar sobre a Extensão Universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003 a 2016), a pesquisa teve como hipótese que a Política de Extensão Universitária resultante da coalização de interesses de classes reafirmou o padrão heteronômico e não universitário da educação superior no Brasil em um contexto de forte expansão do acesso, estando longe de representar um processo de democratização da universidade. A partir das análises empreendidas neste capítulo foi possível constatar que tal hipótese se confirmou, tendo em vista que os elementos apresentados levaram a identificar que a Política de Extensão Universitária desenvolvida nos governos dos partidos dos trabalhadores, embora tenha alçado um lugar de destaque, se constituiu como uma das estratégias de expansão, no conjunto das reformas educacionais empreendidas por esses governos, que aprofundaram as medidas neoliberais, num governo de coalização de interesse de classes, e nesse sentido, a extensão reafirmou o padrão heteronômico e não universitário da educação superior no Brasil.

Nesse sentido, a partir da pesquisa foi possível identificar alguns elementos que reforçaram a confirmação da hipótese. O primeiro deles, diz respeito ao modelo de extensão universitária que prevaleceu na universidade pública brasileira durante os governos do Partido dos Trabalhadores, o qual esteve pautado, assim como aconteceu ao longo da história da extensão universitária, conforme apontou Tavares e Freitas (2016), num modelo que articulou a influência norte-americana, voltada para a prestação de serviços, e no caso deste governo, a prestação de serviço com possibilidade de venda de serviços por meio de parcerias entre setor público e setor privado; e o modelo de influência europeia que busca articular a participação da comunidade nas atividades de extensão universitária, com vistas a busca do fortalecimento da indissociabilidade entre a extensão, o ensino e a pesquisa.

A extensão universitária nos Governos do Partido dos Trabalhadores, fez parte, no conjunto dos elementos que compõem o processo de formação na universidade pública brasileira, como o ensino e a pesquisa, de um pacote de medidas que visaram a expansão do ensino superior brasileiro, medidas como o PROUNI, o FIES, o REUNI, que reforçam a perspectiva gerencialista de cunho neoliberal de políticas e programas por adesão.

A principal forma de execução da Política de Extensão Universitária foi o Programa de Extensão Universitária (PROEXT), carro chefe dos governos do Partido dos Trabalhadores no desenvolvimento da Política de extensão universitária. Nesse, por exemplo, embora o financiamento tenha aumentado muito no período entre 2009 a 2016, quando foram implementados os editais PROEXT, e se tenha privilegiado o financiamento de atividades e

ações de programas e projetos, com vistas a tentar garantir a continuidade das ações, como também se tenha garantido bolsas estudantis, e abarcado o maior número possível de temáticas financiadas; a forma de financiamento por editais não corresponde a uma possibilidade de autonomia universitária na gestão dos recursos para a extensão universitária, tendo em vista que esse financiamento não garante o que está posto pela PNEU de 2012 como o fundamental para o desenvolvimento da Extensão universitária que é um financiamento próprio, no qual esteja previsto no Plano Plurianual, e que permita às universidades alocarem esses recursos com autonomia. Esse tipo de financiamento por editais é fragmentado e tem caráter eventual, o que pode levar à paralisação das atividades a qualquer tempo pelo governo, como aconteceu no governo de Michel Temer, que após 2016 não garantiu mais os recursos para os editais, os quais foram encerrados.

A PNEU de 2012, sobre essa questão do orçamento apontou que entre os desafios para a extensão universitária está o estabelecimento de bases sólidas de financiamento, o que deveria imprimir processos de publicidade, transparência e continuidade, e além disso, que conste nos Plano Plurianuais o orçamento, com definição do papel dos editais e também orçamentos autônomos das universidades públicas, no que se refere a uma política regional e nacional de financiamento das ações de extensão universitária (PROEXT, 2012). Nesse sentido, o orçamento teria que, não apenas aumentar quantitativamente, mas ter estabilidade, solidez e transparência.

A PNEU reconheceu que a aprovação do Decreto 7.233 de 2010 significou um avanço em relação a garantia de financiamento público para as ações de extensão, tendo em vista que ele regulamentou a matriz de alocação de recursos para as universidades federais, no âmbito do MEC, porém atrelou a materialização do mesmo ao atendimento de exigências previstas no próprio decreto, no artigo 4º, inciso VIII, que determinou a existência de programas institucionalizados de extensão , com indicadores de monitoramento, o que desde 2012 vem sendo colocado pela PNEU como uma questão de prioridade, pensar esses indicadores para que se avalie a extensão universitária.

Além disso, na PNEU de 2012, há um indicativo com vistas a fortalecer a relação entre o ensino e a pesquisa, que seria a ampliação do escopo dos editais das agências de fomento, especialmente o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) estaduais. Essa ampliação deveria levar a incorporação do financiamento da Extensão Universitária ao financiamento da pesquisa de forma integrada e complementar. O que se observou durante os governos do Partido dos Trabalhadores é que não houve esse movimento,

como também não se avançou para a criação de um Fundo Nacional de Extensão, onde os recursos provenientes de órgãos públicos e de agências de fomento pudessem ser alocados. O que se verificou foi a continuidade de financiamento das ações de extensão universitária por parte de editais, o que reforçou a lógica gerencialista de fragmentação e eventualidade no repasse de recursos e no risco da descontinuidade das ações de extensão.

Além disso, houve o incremento na extensão universitária de outro elemento de reforço da lógica expansionista reforçada pelas políticas neoliberais, tanto na PNEU de 2012 como na Resolução nº7 de 2018, que trata da curricularização da extensão universitária, que afirmaram que o financiamento público para as atividades de extensão não exclui a possibilidade de captação de recursos privados, seja através de parcerias com órgãos e instituições ligadas Às áreas temática financiadas nos editais do PROEXT, seja por articulações políticas com agências de desenvolvimento. Claramente aqui, vemos que a extensão, se constituiu como um elemento no conjunto das medidas expansionistas dos governos do Partido dos Trabalhadores.

Nesse âmbito da parceria público e privado, a prestação de serviços, que é umas das atividades previstas na Resolução nº 7 de 2018, juntamente com programas, projetos, cursos e oficinas e eventos, poderá ser realizada sob a forma de venda de prestação de serviços o que reforçaria a lógica privatizante dentro da universidade brasileira, porque as instituições privadas poderão utilizar, conforme apontou Leher (2018) da força de trabalho qualificada para pesquisa e da infraestrutura das universidades para aprimorar produtos, realizar testes, certificações, etc.

O modelo de extensão universitária, mesmo que o financiamento tenha sido para programas e projetos e que se tenha feito o esforço de empreender a continuidade das ações, não conseguiu realizar a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, proposta na Constituição Federal de 1988 e na PNEU de 2012, porque o padrão de universidade não universitário que tem prevalecido ao longo de sua história, regi o ensino, a pesquisa e a extensão por lógicas distintas dentro da educação superior. Nesse modelo, se aprofunda o processo de heteronomia universitária, conforme apontou Leher (2018) pela introdução de mecanismos legais, como a lei de parceria público/privado, que intensifica o processo de privatização do público pela inserção de contratos e convênios do setor privado com o setor público para realização, entre outros, de ciência e tecnologia nas universidades para atender a demandas do capital. Através desses convênios, a extensão poderá também realizar a modalidade de prestação de serviços pagos, que tem como objetivo de realizar ações de extensão em que se utiliza da mão-de-obra de professores pesquisadores, que poderão receber bolsas, de empresas privadas para realizarem pesquisas e outros. Nesse movimento fortalece o processo de privatização do público e de mercadorização da educação.

Nesse sentido, outra questão que nos instigou quando da realização da pesquisa diz respeito a qual teria sido a função principal da extensão universitária na universidade pública brasileira, especialmente no período dos governos do Partido dos Trabalhadores, ao que nos foi apresentado que ela contribuiu para aprofundar a heteronomia, tendo em vista que reforça o uso do financiamento para reforçar uma perspectiva gerencialista/neoliberal de políticas e programas por adesão, e ainda, se desenvolve de forma desarticulada da pesquisa e do ensino, bem como incorpora elementos produtivistas como as avaliações que focam em resultados quantitativos e aprofundam a falta de autonomia das universidades em relação a gestão financeira e científica e administrativa.

A função da extensão nos governos do Partido dos trabalhadores foi de contribuir para ampliar a relação da universidade com a sociedade, e através do aumento do financiamento da educação superior, a extensão se expandiu por meio do aumento das ações e atividades desenvolvidas nos programas e projetos financiados, do aumento das temáticas abordadas, e também, por meio da ampliação o número de bolsas estudantis responsáveis por ampliar a permanência dos estudantes na universidade. É importante considerar que essa expansão da extensão veio acompanhada da inserção de um reforço da lógica gerencialista/neoliberal de programas por adesão, que implantou um financiamento fragmentado e descontinuado por meio de editais, além de aprofundar a falta de autonomia das universidades na aplicação de recursos para a extensão universitária.

A partir disso, percebeu-se outro elemento que perpassou nossos questionamentos, que foi sobre se as iniciativas de extensão universitária nos governos do Partido dos Trabalhadores contribuíram para fortalecer a relação da universidade com a sociedade no processo de construção, disseminação e democratização do conhecimento. Sobre tal questão, foi possível identificar que houve um inegável avanço no sentido de que a extensão alçou um lugar de destaque durante os governos do Partido dos Trabalhadores e, também, maior visibilidade, o que possibilitou, através das ações, dos programas e projetos implementados, um inegável movimento em relação ao fortalecimento da relação entre a universidade e a sociedade, porque conforme apontou Tavares e Freitas. (2016, p.14) a extensão é vista como “um lócus privilegiado da elação universidade/sociedade”, porém embora tenha feito esse movimento através da ampliação as ações para seguimentos de fora da universidade, o que se observou nos na análises dos editais PROEXT/MEC/Sisu, bem como dos documentos, foi que esse movimento contribuiu para construção e disseminação de conhecimento, mas nada que tenha alterado a estrutura heteronômica de universidade, ou seja, nada que tenha conseguido constituir uma universidade autônoma e democrática.

Nesse ponto, é importante fazer uma ressalva que diz respeito ao FORPROEX, no que se refere à função da extensão universitária. Embora o FORPROEX através de suas publicações, como o PNEX de 2001, a PNEU de 2012, dentre outros, aponte seu papel, especialmente em relação à articulação da universidade com a sociedade, e destaque a importância de que essa relação aconteça para que as reais demandas da sociedade se façam presentes no cotidiano da universidade e da extensão universitária, não podemos deixar de salientar que a extensão mesmo sendo é apontada nessas publicações como responsável pela superação dos problemas sociais advindos da comunidade e também como capaz de realizar uma transformação social. Na nossa perspectiva, reside aí uma visão um tanto messiânica em relação à função da extensão universitária. Entende-se que a extensão universitária não é responsável, e nem capaz, de realizar tal transformação social. Nossa compreensão é de que as atividades de extensão contribuem e devem contribuir, em articulação com o ensino e a pesquisa, para fortalecer o processo de formação e qualificação profissional, o de contribuir com o conhecimento acadêmico produzido na universidade, numa permanente redefinição da inter-relação público/privado, repensando e introduzindo ferramentas como avaliação e implementação de políticas públicas.

Embora tenhamos apontado e ressaltado o papel fundamental que o FORPROEX desenvolve e tem desenvolvido no que concerne à institucionalização da extensão, bem como sua afirmação enquanto elemento fundamental e primordial na construção coletiva e na troca de saberes da universidade com a comunidade, o que é importante frisar é que há uma visão que consideramos messiânica nas publicações do FORPROEX quando ele, em várias passagens, por exemplo, da PNEU de 2012, destaca os impactos importantes que as ações extensionistas podem ter em relação à relação com a sociedade, como apontado, por exemplo no item 3, eixo 3.2 da PNEU, “3.2.1 Impacto social, pela ação de superação dos problemas sociais, contribuição à inclusão de grupos sociais, ao desenvolvimento de meios e processos de produção, inovação e transferência de conhecimento e à ampliação de oportunidades educacionais [...]” (FORPROEX, 2012). Acreditamos que a extensão não tem pretensão de ser agente da transformação social e tão pouco conseguir alterar as condições de vida da população a que ela se destina, mas que ela é uma dimensão formativa essencial da educação superior que, desempenha um papel fundamental nas dimensões da universidade, especialmente se articulada ao ensino e à pesquisa.

A extensão é um caminho pelo qual a universidade realiza sua função pública, produzindo conhecimento em troca de saberes com a comunidade ao seu redor e também compartilhando esse conhecimento com docentes, discentes e outros setores sociais.

Nesta direção respondendo a outro questionamento, sobre qual seria o lugar, ou seja, a importância da extensão durante os governos do Partido dos Trabalhadores no que concerne à interação com o ensino e a pesquisa, foi possível identificar que a pesquisa tem uma centralidade junto às agências de fomento, atendendo à política de pós-graduação bastante subordinada ao produtivismo. O ensino continua como dimensão privilegiada do investimento público com as políticas de acesso e permanência e sua vinculação mais orgânica ao mercado. A extensão ganhou maior institucionalidade com os programas, projetos e sistema de avaliação, mas não tem financiamento próprio pautado na concepção de autonomia universitária e ficando refém da gestão por adesão e editais.

Considera-se que, partindo do referencial teórico que subsidiou esta pesquisa, como Fernandes (1968; 1975; 1983), Leher (2008; 2018), Lima (2005; 2011), Iasi (2019) e Fontes (2010), a formação social brasileira, baseada em uma condição de um capitalismo periférico e dependente, nunca desenvolveu uma educação superior de nível universitária, e, mesmo quando as universidades se constituíram, isso ocorreu a partir dos conglomerados de faculdades, sem que se estabelecesse uma universidade autônoma. Ao contrário, a insipiente experiência de constituição de universidades no Brasil se deu sem tornar uma política para além de determinados projetos historicamente datados e de uma expansão recente que se deu mantendo o padrão heteronômico. Assim, a política de extensão dos governos do Partido dos Trabalhadores, mesmo quando enunciava uma concepção mais crítica de educação não poderia de fato consolidar uma perspectiva democrática, emancipatória e autônoma de universidade lavando-se em conta as marcas culturais, políticas e econômicas do capitalismo brasileiro. O que ocorreu de fato foi que a política de extensão passou por uma expansão, mas subordinada aos interesses do capital financeiro, expressada de certo modo pela hegemonia dada ao Todos pela Educação no interior do Ministério da Educação.

A partir, então, de todos os elementos expostos é que se afirmou a hipótese de que a Política de Extensão Universitária resultante da coalização de interesses de classes reafirmou o padrão heteronômico e não universitário da educação superior no Brasil em um contexto de forte expansão do acesso, estando longe de representar um processo de democratização da universidade.

Diante desse quadro, e a partir dessas conclusões colocam-se muitos desafios para a extensão universitária no futuro, especialmente no que concerne à curricularização da extensão, como sendo uma grande questão importante no atual contexto na busca por afirmação e consolidação da extensão universitária na universidade pública brasileira. Segundo FORPROEX (2012), a inclusão nos currículos, flexibilizando-os e imprimindo neles um novo

significado a partir da adoção de novos conceitos de sala de aula e de eixos pedagógicos, se torna dos grandes passos para a universalização da extensão universitária. Porém, é importante destacar que esse processo de universalização da extensão universitária, que só é viável na esfera da educação pública superior, é completo, porque envolve disputas de interesses organizacionais, mas também ideias em torno de qual seria o modelo ideal de universidade pública.

Sobre esses desafios, no cenário da curricularização da extensão universitária, ainda que a pesquisa não tenha se dirigido para pensar o Serviço Social, as reflexões aqui contidas indicam a necessidade e continuidade dos estudos nessa direção. Cabe destacar que a ABEPSS se manifestou em relação à curricularização, e, no caso específico dos cursos de Serviço Social, construiu, em 2021, o texto chamado *Documento preliminar de curricularização da extensão universitária*, no qual aponta que, a curricularização da extensão deva ir no sentido de fortalecer a concepção da extensão popular, comunicativa e orientada para processos de uma educação emancipatória. Nesse sentido, coaduna com a concepção defendida pelo FORPROEX e presente em documentos importantes sobre a extensão universitária, como a Política Nacional de Extensão Universitária de 2012, que afirma a extensão como um processo interdisciplinar, educativo, cultural, científico e político que promova entre a universidade e setores da sociedade uma interrelação, ou seja, uma interação transformadora (FORPROEX, 2012).

Entendendo-a desta forma, a extensão tem potencial para contribuir para espaços de articulação com a realidade que favorecem os princípios formativos referidos nas diretrizes curriculares da ABEPSS de 1996. Ao mesmo tempo, ela poderá, no processo de formação, desenvolver diferentes habilidades e potencialidades nos discentes por meio de trocas e da construção de saber coletivo, viabilizando o aprendizado de dimensões importantes como o planejamento e a investigação. Essas dimensões podem contribuir para o desenvolvimento das potencialidades e habilidades dos discentes em diferentes dimensões: planejamento, investigação, avaliação, sistematização, articulação interinstitucional, atendimento e organização de serviços à população. Isso favorece também a capacidade de formulação de respostas sociais da própria profissão.

Compreende-se que se coloca a partir desse entendimento o primeiro nó, isto é, o primeiro cuidado que se deve ter com a extensão universitária, que é entender que o processo de curricularização busca reafirmá-la como um espaço importante dentro da relação com o ensino e a pesquisa, e colocá-la como elemento central no processo de formação profissional. Porém, a ABEPSS chama a atenção para o contexto atual, em que as forças antidemocráticas, articuladoras da reforma da educação conduzida pelos ditames do ideário neoliberal, podem, ao

invés de fortalecer uma educação democrática, publica, gratuita e laica, “se beneficiar deste processo para reforçar uma concepção de extensão voltada para os interesses do mercado e não para os princípios que regem a Política Nacional de Extensão” (ABEPSS, 2021, p. 24).

Nesse sentido, cumpre às IES e aos cursos de Serviço Social, a partir do acúmulo de normativas e práticas de extensão, cuidarem para fortalecer a concepção da extensão enquanto prática popular, atuarem junto a movimentos sociais e fortalecerem a relação democrática de produção do conhecimento de forma coletiva e dialógica.

Nesse sentido, a ABEPSS define alguns cuidados em relação à creditação dos 10% da carga horária atribuída às atividades de extensão, para que ela não se torne mais um instrumento de precarização das atividades na universidade, como, por exemplo, para o trabalho docente.

> Se a curricularização não for cuidadosamente implantada pode significar menor demanda de professores em sala de aula e, portanto, diminuição do quadro docente das universidades. Daí a importância de ao ser computada a carga-horária à extensão, seja a ela também computada carga horária aos docentes envolvidos na sua implementação. Esta observação deve-se a relação estabelecida nas universidades entre a contratação de professores e o computado em horas/aulas. Em algumas universidades a contratação se dá prioritariamente ou somente a partir desta relação. (ABEPSS, 2021, p. 25).

Essa questão remete às análises de Lima (2005), que, ao realizar considerações sobre o processo de expansão que ocorreu na área de educação a partir da década de 1990, aponta que a expansão ocorreu com base no aumento do número de matrículas e de cursos, mas não foi acompanhado pelo aumento no número de docentes contratados, o que gerou um aumento na carga horária de trabalho e, também, o seu acúmulo, contribuindo ainda mais para a precarização do trabalho docente. Nesse sentido, a preocupação da ABEPSS com essa questão da carga-horaria docente é bastante procedente, tendo em vista que pode agravar ainda mais as condições de trabalho docente na atualidade.

A estratégia das IES, nesse sentido, deve voltar-se para estabelecer formas de inserir a creditação das atividades de extensão como carga-horária de sala de aula, bem como atividades externas junto à comunidade, possibilitando que toda a carga-horária dentro e fora de sala de aula seja computada. Assim, não haveria riscos de redução do número de professores. Em outras palavras, a não computação de carga-horária de trabalho precarizaria as atividades docentes no âmbito da extensão universitária e agravaria a sobrecarga de trabalho docente na atualidade.

Além da questão da carga-horária, outra preocupação com a creditação da extensão está relacionada às atividades que poderiam ser creditadas. Nesse sentido, a Política Nacional de Extensão (PNE) chama a atenção para o fato de que a creditação deve preocupar-se não apenas com a integralização curricular ou a criação de novas disciplinas relacionadas com a extensão,

mas sim com a inclusão criativa no projeto pedagógico dos cursos, colocando-a como fundamental no processo de formação e produção de conhecimento. Assim, a PNE considera que as atividades que poderiam ser creditadas são programas, projetos, cursos e oficinas, eventos e prestação de serviços.

Tendo em vista a diversidade de ações que poderiam constar como creditação para extensão universitária, a ABEPSS recomenda que constem nos documentos e minutas quais serão os tipos de atividades que poderão ser realizadas, e que, preferencialmente, constem aquelas que tenham uma continuidade e se articulem com movimentos sociais e com lutas e resistências da classe trabalhadora. Isso garantiria a afirmação da extensão como prática popular, criativa e orientada para os processos emancipatórios, reforçando, assim, as práticas defendidas nas normatizações e a concepção de extensão que contribua para a direção ético-política que a profissão tem assumido.

Diante desses apontamentos, a ABEPSS coloca também outro elemento importantíssimo desse processo de curricularização da extensão e que vem se tornando cada vez mais um desafio no atual contexto da universidade brasileira, que é o financiamento.

> No atual contexto da realidade brasileira, particularmente com a tramitação de Projetos como o Future-se, que se apresenta como a proposta de busca por recursos próprios, fora do orçamento do Estado e, que significam efetivamente avanço do neoliberalismo para aprofundar a privatização da educação, compreendemos que a questão do financiamento terá impacto sobre o processo de curricularização da extensão. (ABEPSS, 2021, p. 27).

O que a ABEPSS aponta é o grande desafio do contexto atual para que se efetive a concepção de extensão popular, comunicativa e orientada para os processos de educação emancipatória, porque sua concretização passou por disputas e discussões democráticas na universidade sobre o financiamento e acesso a recursos para implantação das atividades de extensão. Nesse contexto, a recomendação da associação é de que se pactue junto à universidade as fontes de financiamento para as ações propostas e que se reivindique o financiamento público. Na perspectiva desta pesquisa, urge aqui a luta contra toda forma de mercadorização da educação e, no caso da extensão universitária, contra a oferta de serviços pagos, tendo em vista a recusa da privatização do ensino superior público no Brasil. Defende-se também e a luta contra todas as medidas neoliberais de expansão da educação pública pelo fortalecimento da educação privada, que vem sendo implementadas desde FHC e adensadas nos governos do Partido dos Trabalhadores, de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, como também mais recente pelos governos Temer de 2016 e Bolsonaro a partir de 2019.

Considerando que a curricularização é ainda bastante recente, não há aqui condições de desenvolver uma análise de como esse processo vem se efetivando no curso de Serviço Social, mas através das observações do documento, aqui elencadas, há indicações de caminhos que poderão subsidiar a realização da curricularização nos moldes e preceitos defendidos nas normatizações como o Plano Nacional de Educação de (2014/2024), a Política Nacional de Extensão Universitária de 2012, na resolução nº7 de 2018, bem como nos pelo Fóruns e movimentos sociais de luta pela extensão universitária como é o caso do FORPROEX.

REFERÊNCIAS

ADUFPB. **Seção Sindical do ANDES-SN**. ANDES Sindicato Nacional. 2010. Disponível em: https://www.adufpb.org.br/site/conheca-o-pacote-de-medidas-sobre-autonomia-universitaria-assinado-por-lula/ Acesso em: 05 de out. de 2022.

AGAPITO, A. P. F. Ensino Superior no Brasil: expansão e mercantilização na Contemporaneidade. **Temporalis**, Brasília, ano 16, n. 32, jul./dez. 2016.

AGLIETTA, M. **Régulation et crises du capitalisme**. Paris: Odile Jacob, 1976. Disponível em: http://www.anped11.uerj.br/30/GT11-2988--Int.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

AGUIAR, V. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: Continuidade e ruptura. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 113-126, mar. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/4BhqdWbbvKRGRKPBwhH3QQN/?format=pdf&lang=pt Acesso em: 01 abr. 2022.

ALAVARSE, O. M.; MACHADO, C.; OLIVEIRA, A. S. de. Quais as fronteiras da qualidade do IDEB? Um estudo sobre a rede municipal de ensino de São Paulo. **36ª Reunião Nacional da ANPEd**. Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional. Goiânia, 29 de setembro a 02 de outubro de 2013. Disponível em: http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt05_trabalhos_pdfs/gt05_2799_texto.pdf. Acesso em: 12 mar. 2020.

ALTMAN, H. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2002. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/27876/29648 Acesso em: 01 abr. 2022.

ALVAREZ, V. C. História do CPC: Depoimento de Calos Estevam Martins. Nota do organizador. **Arte em Revista**, v. 2, n. 3, p. 77-82, mar. 1980. Disponível em: http://forumeja.org.br/df/sites/forumeja.org.br.df/files/depoi.carl_.este_.pdf. Acesso em: 12 mar. 2020.

ALVIM, G. J. D. **Autonomia universitária e confessionalidade**. 2. ed. Piracicaba: UNIMEP, 1995.

ANDRADE, A. C.; LUCENA, C.; BARLETA, I. A. A precarização do trabalho, o REUNI e o novo desenvolvimentismo. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 18, n. 1 [75], p. 234-257, jan./mar. 2018. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8645868. Acesso em: 12 mai. 2020.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais**. Uma questão de debate. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

ARROYO, D. M. P.; ROCHA, M. S. P de M. L da. Meta-avaliação de uma extensão universitária: estudo de caso. **Avaliação**, Campinas/Sorocaba, v. 15, n. 2, p. 135-161, jul. 2010. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/aval/a/KTgP6wrJ6QDbJZyBNpsxYJd/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 01 abr. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL - ABEPSS. **Documento Preliminar acerca da curricularização da extensão**. Brasília, 26 de maio de 2021. Disponível em: https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/20210608_documento-preliminar-curricularizacao-da-extensao-20210609175326819190.pdf. Acesso em: 05 mai. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES. **Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras**. Brasília, 2011.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES. **Matriz de Alocação de recursos para as Instituições Federais de ensino superior**. Brasília, novembro de 1994. Disponível em: https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Matriz-de-Alocacao-de-Recursos-para-as-Instituicoes-Federais-de-Ensino-Superior.pdf. Acesso em: 05 fev. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES. **Reforma Universitária**: Proposta da ANDIFES para a reestruturação da educação superior no Brasil. 2003-2004. 2004. Disponível em https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Reforma-Universitaria.pdf. Acesso em: 15 mai. 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES. **Nota da ANDIFES alerta sociedade sobre problemas orçamentários enfrentados por Universidades e Institutos Federais**. Brasília, agosto de 2017. Disponível em: http://www.ufpb.br/antigo/content/nota-da-andifes-alerta-sociedade-sobre-problemas-or%C3%A7ament%C3%A1rios-enfrentados-por-universidades. Acesso em: 12 mai. 2021.

ASSUNÇÃO, K. R. G. de. As contribuições do educador Anísio Teixeira para a formação do pensamento pedagógico da educação brasileira. **Revista Travessias**, v. 8, n. 1, 20 ed., 2014. Disponível em: http://e-revista.unioeste.br/index.php/travessias/article/view/10096/7564. Acesso em: 20 de jun. 2021.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior** – Las lecciones derivadas de la experiência. Washington, 1994. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/njFR8jqRKsGf6bBxTFxSFyh/abstract/?lang=pt. Acesso em: 12 mai. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1991**: O desafio do desenvolvimento. 1 ed. em português de setembro de 1991. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/263791468340850534/pdf/96960WDR0PORTUGESE0Box65260B01PUBLIC1.pdf. Acesso em: 01 ago. 2020.

BARDAGI, M. P.; HUTZ, C. S. “Não havia outra saída”: percepções de alunos evadidos sobre o abandono do curso superior. **Psico-USF**, v. 14, n. 1, p. 95-105, jan./abr. 2009. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/pusf/a/v74yVrtsghWs7HNPjzPN5VF/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 13 nov. 2022.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. "SINAES" contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/k4GvPgqGxKXNKJ85ZMySjnL/abstract/?lang=pt. Acesso em: 01 fev. 2020.

BARTINIK, F. M. P.; SILVA, I. M. da. Avaliação da atividade extensionista em Universidades Católicas e Comunitárias. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 253-266, jul. 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/aval/a/7w9gsGTWnqLHvptgfLhCJZr/?lang=pt Acesso em: 12 set. 2022.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. v. 2.

BERTOLIN, J. C. G. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, p. 237-248, 2011.

BIZERRIL, M. A interiorização das Universidades Federais foi um acerto estratégico. **Brasil de Fato**. São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2018/10/23/. Acesso em: 25 jul. 2019.

BOSCHETTI, I. Avaliação de programas e projetos sociais. *In*: **Serviço Social**: direitos e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 576-591.

BORGES, M. C. de A. A visão de educação superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina. **RBPAE**, v. 26, n. 2, p. 367-375, mai./ago. 2010. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19722. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Lei Federal 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, 29 nov. 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 464 de 11 de fevereiro de 1969. **Diário Oficial da União** - Seção 1. Brasília, 12 fev. 1969. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-464-11-fevereiro-1969-376438-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Texto atualizado até a Emenda Constitucional 109/2021. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/const/constituicao-federal.asp. Acesso em: 01 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 13 mai. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 10 de janeiro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Censo da Educação Superior Brasileira**: resumo técnico. Brasília, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/njFR8jqRKsGf6bBxTFxSFyh/abstract/?lang=pt. Acesso em: 12 mai. 2020.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Documento do Grupo de Trabalho Interministerial**. Brasília, 2003. Disponível em: http://arquivo.ufv.br/reforma/doc_ru/ru_GrupoInterministerial.pdf Acesso em: 01 mai. 2022.

BRASIL. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)** – bases para uma proposta de avaliação da educação superior. Brasília, 2004a. Disponível em: http://www.mec.gov.br. Acesso em: 01 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.973 de 2 de janeiro de 2004**. Lei de Inovação Tecnológica. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília: DF, 2004b.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. Brasília, 2004c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 13 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, 2004d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 01 out. 2022.

BRASIL. Lula regulamenta Lei de Inovação Tecnológica. **Agência Brasil**, 11 out. 2005. Disponível em: http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-10-11/lula-regulamenta-lei-de-inovacao-tecnologica Acesso em: 01 mai. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.495, de 30 de junho de 2008**. Institui o Programa de Extensão Universitária PROEXT. Brasília, 2008a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6495.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Edital ProExt 2008**: Programa de Apoio à Extensão Universitária MEC/SESu. Brasília, 2008b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/235-programas-e-acoes-1921564125/proext-programa-de-extensao-universitaria-1806153218/12243-editais. Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Censo da Educação Superior.** Brasília, 2008c. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/njFR8jqRKsGf6bBxTFxSFyh/abstract/?lang=pt. Acesso em: 13 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Edital ProExt 2009**: Programa de Apoio à Extensão Universitária MEC/SESu. Brasília, 2009a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/235-programas-e-acoes-1921564125/proext-programa-de-extensao-universitaria-1806153218/12243-editais. Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a concessão de Bônus Especial de Desempenho Institucional – BESP/DNIT aos servidões do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT; altera as Leis nº 11.171 de 2 de setembro de 2005, 10.997, de 15 de dezembro de 2004, 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, e 11.507, de 20 de julho de 2007; e dá outras providências. Brasília, 2009b.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 de julho de 2010(a). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm. Acesso em: março de 2021.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.416 de 30 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 10 e 12 da Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009, que tratam da concessão de bolsas para desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7416.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004. Brasília, 2010c.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Edital ProExt 2010**: Programa de Apoio à Extensão Universitária MEC/SESu. Brasília, 2010d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-

inclusao/235-programas-e-acoes-1921564125/proext-programa-de-extensao-universitaria-1806153218/12243-editais. Acesso em: 15 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Superior (SESu). **Relatório de Gestão exercício – 2010**. Brasília, 2010e. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/auditorias/processos_sesu/relatorio_gestao_2010_sesu_versaofinal_cgu.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. Monitoramento dos Objetivos para Todos no Brasil 2010. **UNESCO no Brasil**, Setor de Educação. Brasília, 2010f. Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189923por.pdf. Acesso: 10 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Edital ProExt 2011**: Programa de Apoio à Extensão Universitária MEC/SESu. Brasília, 2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/235-programas-e-acoes-1921564125/proext-programa-de-extensao-universitaria-1806153218/12243-editais. Acesso em: 12 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Edital ProExt 2012**: Programa de Apoio à Extensão Universitária MEC/SESu. Brasília, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/235-programas-e-acoes-1921564125/proext-programa-de-extensao-universitaria-1806153218/12243-editais. Acesso em: 12 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Edital ProExt 2013**: Programa de Apoio à Extensão Universitária MEC/SESu. Brasília, 2013. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/235-programas-e-acoes-1921564125/proext-programa-de-extensao-universitaria-1806153218/12243-editais. Acesso em: 15 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Edital Proext 2014**: Programa de Apoio à Extensão Universitária MEC/SESu. 2014a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/235-programas-e-acoes-1921564125/proext-programa-de-extensao-universitaria-1806153218/12243-editais. Acesso em: maio de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Edição atualizada até 19/6/2015. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html. Acesso em: 16 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003–2014**. Brasília, 2014c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192. Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. **Quadros informativos Prouni**. Brasília, 2015a. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos. Acesso em: 26 out. 2016.

BRASIL. **Quadros informativos Prouni**. Brasília, 2015b. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Edital ProExt 2015**: Programa de Apoio à Extensão Universitária MEC/SESu. Brasília, 2015c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/235-programas-e-acoes-1921564125/proext-programa-de-extensao-universitaria-1806153218/12243-editais. Acesso em: 15 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Secretaria de Educação Superior**. Processo de Contas Anuais -Fies. Relatório de gestão –2015. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949. Acesso em: 8 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Edital ProExt 2016**: Programa de Apoio à Extensão Universitária MEC/SESu. Brasília, 2016a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/235-programas-e-acoes-1921564125/proext-programa-de-extensao-universitaria-1806153218/12243-editais. Acesso em: 16 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Resumo técnico**: Censo da educação superior 2014. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016b. 55 p. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Resumo+T%C3%A9cnico+-+Censo+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+Superior+2014/18f31c19-9885-4d1d-ba53-06008b11531e?version=1.0. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos. **Agência Senado**. Brasília, 2016c. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Superior. **Prestação de contas ordinárias anual relatório de gestão do exercício de 2017**. Brasília, mar. 2018a. 2018a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=98081-rg-fies-2017&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192. Acesso em: 07 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 204 – 2024 e dá outras providências. **Dário Oficial da União**. Brasília, 19 dez. 2018(b) Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55877808. Acesso em: 10 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional da Educação. Homologação do Parecer do CNE nº 608 de 2018. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 dez. 2018(c). Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=102551-pces608-18&category_slug=novembro-2018-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 05 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Relatório de Gestão 2020** – Resultados e desempenho da gestão. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acesso_informacacao/pdf/Relatorio2021v6.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da educação superior 2020**: notas estatísticas. Brasília: Inep/MEC, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_superior_2020.pdf. Acesso em: 01 mar. 2024.

BRITO, T. T. R.; CUNHA, A. M. de O. Revisitando a história da Universidade no Brasil: Política de criação, autonomia e docência. **APRENDER – Caderno de Filosofia e Psicologia da Educação**, Vitória da Conquista, ano VII, n. 12, 2009. Disponível em: https://periodicos2.uesb.br/index.php/aprender/article/view/3105/2590. Acesso em: 13 mar. 2020.

CAETANO, E. F. S.; CAMPOS, I. M. B. M. A autonomia das Universidades Federais na execução das receitas próprias. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/dPL5HgZytP3T8vYZMv5tHLp/?format=pdf&lang=pt Acesso em: 12 abr. 2021.

CAMPOS, I. M. B. M.; CARVALHO, C. H. A. **Análise do REUNI como política pública de financiamento da expansão da educação superior**. [s./d]. Disponível em: https://www.aforges.org/wp-content/uploads/2017/03/33-ICampos_CCarvalho_A-expansao-no-ensino-superior.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

CARDOSO, F. H. **Mãos à obra Brasil**: Proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. Disponível em: https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf Acesso em: 01 nov. 2022.

CARINHATO, P. H. Neoliberalismo, Reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Aurora,** ano II, n. 3, dez. 2008. Disponível em: https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1192 Acesso em: 15 jun. 2020.

CARVALHO, C. H. A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 761-801, 2013. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/redufor/article/view/1421. Acesso em: 13 mar. 2021.

CARVALHO, C. A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de educação**, v. 18, n. 54, jul./set. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/pQPdZ9QyVRTz6qBym83HNxK/?format=pdf&lang=pt Acesso em: 01 jun. 2023.

CATANI, A.; OLIVEIRA, J. A educação superior. *In*: OLIVEIRA, R.; ADRIÃO, T. (org.). **Organização do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002.

CAVALCANTI, L. M. R.; GUERRA, M. das G. G. V. **Avaliação da educação superior no Brasil**: das primeiras regulações até o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - (SINAES). João Pessoa: UFPB, 2020. Disponível em: http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/view/240/786/6755-1. Acesso em: 13 ago. 2022.

CHAUÍ, M. **Escritos sobre a Universidade**. São Paulo: Unesp, 2001.

CHAUÍ, M. A Universidade Pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**. Texto proferido na Conferência na sessão de abertura da 26ª Reunião Anual da ANPEd, realizada em Poços de Caldas, MG, em 5 de outubro de 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/n5nc4mHY9N9vQpn4tM5hXzj/?format=pdf&lang=pt. Acesso em:12 mai. 2022.

CHAVES, V. L. J.; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum. Education**, v. 40, 2018. Disponível em: https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/view/37668. Acesso em: 14 ago. 2022.

CHESNAIS, F. **Mundialização do capital**. Tradução Silvana Sinzi Foá. São Paulo: Xamã, 2007.

CISLAGHI, J. F. **Análise do REUNI**: uma nova expressão da contrarreforma da universitária brasileira. Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social, 2010. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/15953. Acesso em: 22 fev. de 2023.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: Da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, especial out. 2004. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 09 mar. 2023.

CORBUCCI, P. R.; MARQUES, P. M. F. **Fontes de financiamento das instituições federais de ensino superior:** um estudo sobre a Universidade de Brasília. Brasília: Ipea, 2003. p. 1-36. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2965. Acesso em: 21 mai. 2021.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

CUNHA, L. A. **A Universidade Reformada**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CUNHA, L. S. Extensão universitária brasileira: as tensões das propostas acadêmicas. *In*: NETO, J. M (org.). **Extensão Universitária – Diálogos Populares**. 2002. Disponível em: http://www2.uesb.br/pedh/wp-content/uploads/2014/02/Extens%C3%A3o-

Universit%C3%A1ria-di%C3%A1logos-populares-Jos%C3%A9-Francisco-de-Melo-Neto.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

DALMOLIN, B. M.; VIEIRA. A. J. H. Curricularização da extensão: potências e desafios no contexto da gestão acadêmica. **V Seminário Internacional sobre profissionalização docente**. PUC-PR, 26 a 29 de outubro de 2015. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1frPSFZEs2s1e3eHYlCWXLBEBAYqhNHBt. Acesso em: 03 jul. 2021.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: Ensaios sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DATHEN, R. **De Bretton Woods à Globalização Financeira: Evolução, Crise e Perspectivas do Sistema Monetário Internacional**. 2003. Disponível em: https://www.ufrgs.br/fce/wp-content/uploads/2017/02/TD05_2003_dathein.pdf Acesso em: 10 fev. 2023.

DAVIES, N. O financiamento da educação estatal no Brasil: desafios para sua publicização. **Revista Educação Pública,** Cuiabá, v. 19, n. 40, p. 229-245, mai./ago. 2010. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2238-20972010000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt Acesso em: 13 mai. 2020.

DE MEDEIROS, M. M. A Extensão Universitária no Brasil: Um percurso histórico. **Revista Barbaquá**/UEMS, Dourados, v. 01, n. 01, p. 09-16, jan./jun. 2017. Disponível em: https://periodicosonline.uems.br/index.php/barbaqua/article/view/1447/1459 Acesso em: 09 jan. 2023.

DELIGDISCH, M. E. A Autonomia Universitária Didático-Científica e o indispensável atendimento aos anseios sociais. **IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul.** Florianópolis, 8, 9, 10 de dezembro de 2004. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/35768/Marta%20Elizabeth%20Deligdisch%20-%20A%20autonomia%20Universit%C3%A1ria.pdf?sequence=4. Acesso em: 13 fev. 2020.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior nos anos 90. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/XyLXN7mtdPGgnScr5MgYbHK/?lang=pt. Acesso em: 18 mai. 2020.

DUTRA, N. L. L. A expansão do ensino superior privado a partir de 1990: Limites e possibilidades. Artifícios. **Revista do Difere**, v. 2, n. 4, dez. 2012. Disponível em: https://flacso.org.br/files/2016/11/artigo-Norivan2.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

ELPO, M. E. H. C. Avaliação da Extensão Universitária na Proposta do SINAES. Área Temática de Avaliação Institucional da Extensão Universitária. Universidade Federal do Tocantins – UFT. **Anais do 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária**. Belo Horizonte, 12 a 15 de setembro de 2004. Disponível em: https://www.ufmg.br/congrext/Avalia/Avalia1.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

ESTEVES, T. J.; SOUZA, J. S. O papel dos organismos internacionais na reforma gerencial da educação brasileira: Os sistemas de avaliação educacional em larga escala como instrumento da pedagogia política do capital. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. esp. 1, p. 678-692, ago. 2020. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13791. Acesso em: 01 jun. 2023.

FARAGE, E. Contrarreforma da educação superior: aproximações ao balão de ensaio do período pandêmico. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 21, n. 2, p. 383-407, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/35253/23535. Acesso em: 12 jun. 2022.

FÁVERO, M. L. A. Autonomia Universitária no Brasil: Uma Utopia? **Education Policy Analysis Archives**, v. 7, n. 24, ago. 1999. Disponível em: http://www.quadernsdigitals.net/datos/hemeroteca/r_69/nr_720/a_9660/9660.pdf. Acesso em: 13 jun. 2021.

FÁVERO, M. L. A. A Universidade no Brasil: Das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/er/a/yCrwPPNGGSBxWJCmLSPfp8r/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 03 nov. 2019.

FÁVERO, A. A.; BECHI, D. O financiamento da educação superior no limiar do século XXI: O caminho da mercantilização da educação. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 3, n. 1, p. 90-113, jan./abr. 2017. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8650577. Acesso em: 12 mai. 2021.

FERNANDES, F. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

FERNANDES, F. **Universidade Brasileira**: reforma ou revolução? São Paulo: Alfa-ômega, 1975.

FERNANDES, F. **Brasil em compasso de espera:** pequenos escritos políticos. São Paulo: Hucitec, 1980.

FERNANDES, F. **O PT em Movimento** [Contribuição ao I Congresso do Partido dos Trabalhadores]. Marxismo 21, divulgando a produção teórica marxista no Brasil contemporâneo. 1991. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/fernandes/1991/07/02.htm Acesso em: 01 jun. 2021.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil, ensaios de interpretação sociológica**. São Paulo: Globo, 2006.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América latina**. São Paulo: Global, 2009.

FERRAZ, B. T. As políticas de avaliação institucional e seus discursos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. **Pensamento Plural**, Pelotas, v. 4, p. 137-153, jan./jun. 2009. Disponível em: http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/04/06.pdf. Acesso em: 12 jun. 2022.

FERREIRA, S. Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, Brasília, n. 36, p. 455-472, mai./ago. 2012. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/3962 Aceso em: 13 jan. 2023.

FILARDI, A. M. B. Desenvolvimento do REUNI: crítica à sua implantação e sua relação econômica. **Linhas Críticas,** Brasília, v. 20, n. 43, p. 563-582, set./dez. 2014. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4389. Acesso em: 13 mar. 2020.

FILGUEIRAS, L. **O neoliberalismo no Brasil**: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. [s./d]. Disponível em: http://www.flexibilizacao.ufba.br/C05Filgueiras.pdf. Acesso em: 01 mar. 2022.

FLORES, L. F.; MELO, D. T. O impacto da extensão na formação discente, a experiência como prática formativa: Um estudo do contexto do Instituto Federal do Rio Grande do Sul. **Revista Conexão UEPG**, v. 16, n. 1, 2020. Disponível em: https://revistas2.uepg.br/index.php/conexao/article/view/14465. Acesso em: 20 ago. 2021.

FONSECA, L. S.; ARAÚJO, R. D.; VASCONCELOS, E. C. O ANDES/SN e a defesa da educação pública: O Encontro Nacional de Educação como espaço de resistência. **Trabalho, Movimentos Sociais e Educação – I**, v. 17, n. 33, mai./ago. 2019. Disponível em: https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/29371. Acesso em: 05 mai. 2020.

FONTES, V. A política e a arte da desqualificação. **Ciências e Letras**, Porto Alegre, n. 37, p. 363-394, jan./jun. 2005. Disponível em: http://grupodetrabalhoeorientacao.com.br/Virginia_Fontes/artigos/A-politica-e-a-arte-da-desqualificacao.pdf. Acesso em: 01 mai. 2021.

FONTES, V. **O Brasil e o capital – imperialismo**: Teoria e História. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/brasil_capital_imperialismo.pdf. Acesso em: 01 out. 2022.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FORPROEX. **I Encontro de Pró-reitores de extensão das universidades públicas**. Conceito de extensão, institucionalização e financiamento. Brasília, 1987. Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/1987-I-Encontro-Nacional-do-FORPROEX.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FORPROEX. Sumário do documento final. Vitória, 1994. *In*: **A história da Extensão Universitária**. Campinas: Alínea, 2000.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FORPROEX. **Plano Nacional de Extensão Universitária**. [s./l.]:

FORPROEX. Coleção Extensão Universitária FORPROEX, v. I, 1998. Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/Plano-nacional-de-extensao-universitaria-editado.pdf. Acesso em: 18 ago. 2020.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FORPROEX. Plano Nacional de Extensão Universitária. **Coleção Extensão Universitária**, v. I, 2001. Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/Plano-nacional-de-extensao-universitaria-editado.pdf. Acesso em: 15 mai. 2021.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FORPROEX. **Indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão e a flexibilização curricular**: Uma visão da extensão. Porto Alegre: UFRGS/Brasília: MEC/Sesu, 2006. Disponível em: https://www.uemg.br/downloads/indissociabilidade_ensino_pesquisa_extensao.pdf. Acesso em: 21 ago. 2021.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FORPROEX. **Regimento**. Aprovado em 26 de novembro de 2010. Disponível em: http://www.renex.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=18. Acesso em: 5 mar. 2020.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FORPROEX. **Política Nacional de Extensão Universitária**. Manaus, mai. 2012. Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/2012-07-13-Politica-Nacional-de-Extensao.pdf. Acesso em: 12 abr. 2021.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FORPROEX. **Carta de Goiânia – GO**. XXXVI Encontro Nacional do FORPROEX. 16 a 19 de novembro de 2014. Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/2014-XXXVI-Encontro-Nacional-do-FORPROEX_GO.pdf Acesso em: 01 jun. de 2023.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FORPROEX. **Carta de Ouro Preto – MG.** XL Encontro Nacional do FORPROEX. 05 e 06 de setembro de 2016. Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/Carta_de_Ouro_Preto_-_XL_FORPROEX.pdf. Acesso em: 23 jun. 2021.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FORPROEX. **Indicadores Brasileiros de Extensão Universitária – IBEU**. Relatório de Pesquisa. Campina Grande: EDUFCG, 2017. Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/Relat%C3%B3rio_de_Pesquisa_Forproex_EBOOK.pdf. Acesso em: 13 mai. 2021.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FORPROEX. **Carta de Natal – RN**. 43º Encontro Nacional do FORPROEX, Natal-RN, 27 de junho de 2018. Disponível em:

https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/Carta_manifesto_de_Natal_2018.pdf. Acesso em: 12 ago. de 2021.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FORPROEX. **Carta de São Luiz – MA**. 46º Encontro Nacional do FORPROEX. 19 a 21 de setembro de 2019(a). Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/Carta_de_S%C3%A3o_Lu%C3%ADs.pdf. Acesso em: 23 ago. de 2021.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FORPROEX. **Relatório final.** Mapeamento da Inserção da Extensão nos Currículos dos Cursos de Graduação das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras. Coordenação Nacional – FORPROEX, 2019(b). Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/RELAT%C3%93RIO_FINAL_MAPEAMENTO_INSERCAO_EXTENSAO_FINAL.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FORPROEX. **Carta de Alfenas-BH**. Encontro Nacional do FORPROEX, Alfenas/ Belo Horizonte, 13 de março de 2021. Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/Carta_Alfenas.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS - FONAPRACE. **Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior**: Relatório Final da Pesquisa. 1 ed. Brasília: FONAPRACE, 2004. 89p. Disponível em: https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2021/07/II-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES.pdf. Acesso em:14 jul. 2021.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS - FONAPRACE. Brasília, 2011.

FRANCISCO, T. H. A.; NETO, G. M. Uma reflexão sobre a CONAES: Contribuições e desafios da Comissão gestora da avaliação da educação superior brasileira. **IV Colóquio Internacional de Gestión Universitária – CIGU**. Gestión de la investigación y compromiso social de la Universidad. Arequipa – Peru. 23, 24, y 25 de noviembro de 2016. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/172768/OK%20-%20105_00372%20-%20OK.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 mai. 2020.

FRANZON, S. Os acordos MEC-USAID e a reforma universitária de 1968 – As garras da águia na legislação de ensino brasileira**. XII Congresso Nacional de Educação** – EDUCERE. IX Encontro Nacional sobre Atendimento Escolar Hospitalar – ENAEH. III Seminário Internacional de Representações Sociais – Educação. V Seminário Internacional sobre Profissionalização Docente – SIPD – Cátedra UNESCO. PUCPR, 26 a 29 de 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5070059/mod_resource/content/1/ACORDOS%20MEC%20USAID%20E%20REFORMA%20UNIVERSIT%C3%81RIA%20DE%201968.pdf Acesso em: 10 mar. 2023.

FRANTZ, W.; SILVA, E. W. **As funções sociais da Universidade**: O papel da extensão e a questão das Comunitárias. Ijuí: Unijuí, 2002. Coleção Ciências Sociais. 248p. *E-book.*

FREIRE. P. **Extensão ou comunicação?** 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

FREIRE, S. M. Desafios da extensão universitária na contemporaneidade. **Revista Conexão UEPG**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, jun. 2011. Disponível em: https://revistas.uepg.br/index.php/conexao/article/view/3670. Acesso em: 01 mai. 2022.

FREIRE, S. M.; BARBOZA, D. R.; SILVA, M. T. O Significado da Extensão Universitária no Atual Contexto Brasileiro: Aportes Para o Debate. **Interagir: Pensando a Extensão**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 15-23, ago./dez. 2003. Disponível em: https://www.e-publicações.uerj.br. Acesso em: 10 jun. 2021.

FREITAS, S. S. A pedagogia da hegemonia: empresariado e a educação. **Germinal**: Marxismo e educação em debate, Salvador, v. 3, n. 2, p. 712-734, ago. 2021. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/43863. Acesso em: 12 jun. 2023.

FREITAS, C. C. R.; LIMA, L. B.; MAGALHÃES, R. K. C.; PICCININI, C. L. O empresariamento da educação pública: o caso do Programa Acelera Brasil. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 5, n. 1, p. 110-121, jun. 2013. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/9639. Acesso em: 21 jun. de 2022.

FRIZZO, G. F. E.; MARIN, E. C.; SCHELLIN, F. O. A Extensão Universitária como elemento estruturante da Universidade Pública no Brasil. **Currículo sem Fronteiras**, v. 16, n. 3, p. 623-646. set./dez. 2016. Disponível em: https://www.curriculosemfronteiras.org/vol16iss3articles/frizzo-marin-schellin.pdf. Acesso em: 10 jul. 2021.

FURNO, J. C.; GOMES, B. P. Florestan Fernandes: Capitalismo dependente, revolução burguesa e sistema política brasileiro. **Revista Florestan**, ano 2, n. 4, dez. 2015. Disponível em: https://www.revistaflorestan.ufscar.br/index.php/Florestan/article/view/142. Acesso em: 12 jan. 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, A. M. Exame nacional de cursos e política de regulação estatal do ensino superior. **Cadernos de pesquisa**, n. 120, p. 129–149, nov. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/xfMsmYpzQ6Brn4JHvBqqCPP/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 01 fev. de 2022.

GOMEZ, S. R. M.; CORTE, M. G. D.; ROSSO, G. P. A Reforma de Córdoba e a educação superior: Institucionalização da extensão universitária no Brasil. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 5, p. 1-21, 2019. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8653655#:~:text=A%20R

eforma%20de%20C%C3%B3rdoba%20(1918,como%20compromisso%20social%20da%20universidade. Acesso em: 15 ago. 2022.

GONÇALVES, N. G. Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão: Um princípio necessário. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 33, n. 3, p. 1229–1256, set./dez. 2015. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2015v33n3p1229. Aceso em: 13 ago. 2021.

GONZÁLEZ, R. S. Conselhos de desenvolvimento econômico e social: A experiência do Brasil. **Revista Lider**, v. 23, p. 29-54, 2013. Disponível em: http://ceder.ulagos.cl/lider/images/numeros/23/2.-LIDER%2023_Stumpf_pp29_54.pdf Acesso em: 12 ago. 2020.

GREGÓRIO, J. R. B. Contrarreforma da Educação Superior no Governo Lula da Silva. **Ver a Educação**, v. 12, n. 1, p. 29-64, jan./jun. 2011. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/rve/article/view/1001 Acesso em: 03 fev. 2023.

GRISA, G. Governo quer aumentar investimento privado nas Universidades. Mas o interesse das empresas em pesquisa é baixo. **Jornal The Intercept**, 26 ago. 2019. Disponível em: https://theintercept.com/2019/08/25/future-se-quer-aumentar-investimento-privado-universidades-interesse-baixo/. Acesso em: 02 ago. 2021.

GURGEL, R. M. **Extensão Universitária**: Comunicação ou Domesticação? São Paulo: Cortez/ Autores Associados/Universidade Federal do Ceará, 1986.

HOPER Consultoria e Estudos de Mercado. **Análise setorial do ensino superior privado**. Brasil, Encarte. 2016. Disponível em: https://www.hoper.com.br/webinar/122. Acesso em: 06 mar. 2021.

IASI, M. L. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. **Teoria e Práxis**. 14 jul. 2016. Disponível em: https://praxisteoria.wordpress.com/2016/07/14/democracia-de-cooptacao-e-o-apassivamento-da-classe-trabalhadora/comment-page-1/. Acesso em: 18 nov. 2023.

IASI, M. L. Cinco teses sobre a formação social brasileira (notas de estudo guiadas pelo pessimismo da razão e uma conclusão animada pelo otimismo da prática). **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 136, p. 417-438, set./dez. 2019.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 129, p. 285-303, mai./ago. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/dRhv5KmwLcXjJf6H6qB7FsP/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 20 mai. 2020.

IMPERATORI, T. K.; PEDDE, V. "**Curricularização" da extensão Universitária no Brasil**: Questões estruturais e conjunturais de uma política pública. [s./d.]. Disponível em: http://www.curricularizaçãodaextensão.ifsc.edu.br. Acesso em: 10 jun. 2021.

IMPERATORI, S. L. B.; PEDDE, V.; IMPERATORI, J. L. R. Curricularizar a extensão ou extensionalizar o currículo? Aportes teóricos e práticas de integração curricular da extensão ante a meta 12.7 do PNE. **XV Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU**.

Desafios da Gestão Universitária no Século XXI. Mar del Plata, Argentina. 2, 3 e 4 de dezembro de 2015. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/136064. Acesso em: 10 jul. 2021.

JORNAL DA ADUFPB. **Sindicato dos docentes da UFPB**. Seção Sindical ANDES-Sindicato Nacional. Carreira Docente. João Pessoa, Campus I da UFPB, edição 110, ago. 2010. Disponível em: https://www.adufpb.org.br/site/wp-content/uploads/2010/08/ADUFINFORMA-110.pdf. Acesso em: 09 jul. 2023.

JUNIOR, J. R. S.; MANCEBO, D. Expansão da educação superior e a reforma da rede federal de educação profissional. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 51, n. 37, p. 73-94, jan./abr. 2015. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/7172. Acesso em: 05 mai. 2021.

KINDLEBERGER, C. P. **La Crisis Económica 1929-1939**. Barcelona: Crítica, 1986.

KOGLIN, T. S. S.; KOGLIN, J. C. O. A importância da extensão nas Universidades Brasileiras e a transição do reconhecimento ao descaso. **Revista Brasileira de Extensão Universitária**, v. 10, n. 2, p. 71-78, mai./ago. 2019. Disponível em: https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/RBEU/article/view/10658. Acesso em: 10 jun. 2021.

LACERDA, G. E. **O surgimento do Partido dos Trabalhadores**: uma análise de documento histórico de sua pré-fundação. [s./d.]. Disponível em: https://www.ufjf.br/virtu/files/2010/05/artigo-7a22.pdf. Acesso em: 03 mar. 2021.

LAMOSA, R. A nova ofensiva do capital na América Latina: Todos pela educação? **XXIX Simpósio Nacional de História. Contra os preconceitos, História e democracia**. 2017. Disponível em: https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1489967747_ARQUIVO_TextocompletoANPUH2017.pdf. Acesso em: 01 out. 2022.

LARA, R.; PEREZ, D. M. Consolidação e atualidade do capitalismo dependente no Brasil: a contribuição de Florestan Fernandes. **Temporalis**, Brasília, ano 15, n. 29, jan./jun. 2015. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/9321. Acesso em: 15 abr. 2021.

LEHER, R. Um Novo Senhor da Educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.

LEHER, R. Reforma Universitária de Córdoba, noventa anos. Um Acontecimento Fundacional para a Universidade Latino-americanista. *In*: **La reforma universitaria**: desafíos y perspectivas noventa años después. Buenos Aires: CLACSO, 2008. Disponível em: https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101109075227/07leher.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.

LEHER, R. **Educação superior minimalista**: a educação que convém ao capital no capitalismo dependente. 2012. Disponível em: http://www.insurgencia.org/educacao-superior-minimalista-a-educacao-que-convem-ao-capital-no-capitalismo-dependente/. Acesso em: 08 abr. 2019.

LEHER, R. **Universidade e Heteronomia no capitalismo dependente**: um estudo a partir de Florestan Fernandes. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

LEHER, R. Autonomia Universitária e liberdade acadêmica. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 29, jan./abr. 2019. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/23167. Acesso em: 01 mai. 2022.

LEHER, R.; BARRETO, R. G. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior "emerge terciária". **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n. 39, set./dez. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/sVbjJcPxbb7Cj7czgXBwKBn/abstract/?lang=pt. Acesso em: 03 mai. de 2020.

LÊNIN, V. I. **O imperialismo, etapa superior do capitalismo**. Apresentação: Plínio Arruda Sampaio Júnior. Campinas: FE/Unicamp, 2011. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/lenin/1916/imperialismo/imperialismo.pdf. Acesso em: fev. 2023.

LIMA, K. R. S. **Reforma da educação superior nos anos de contrarrevolução neoliberal**: de Fernando Henrique Cardoso a Luís Inácio da Silva. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, Rio de Janeiro, 2005.

LIMA, K. R. S. Reforma da educação superior no governo Lula e a educação a distância: Democratização ou subordinação das Instituições de Ensino Superior à ordem do capital? **GT: Política de educação,** n. 11, [s./d.]. Disponível em: http://27reuniao.anped.org.br/gt11/t119.pdf Acesso em: 01 jul. 2022.

LIMA, K. R. S. Capitalismo dependente e "Reforma Universitária Consentida": A contribuição de Florestan Fernandes para a superação dos dilemas educacionais brasileiros. **GT Política de educação superior**, n. 11, 2009. disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/praxis/256/CAPITALISMO%20DEPENDENTE%20E%20REFORMA%20UNIVERSIT%C3%81RIA%20CONSENTIDA%20-%20A%20CONTRIBUI%C3%87%C3%83O%20DE%20FLORESTAN%20FERNANDES%20PARA%20A%20SUPERA%C3%87%C3%83O%20DOS%20DILEMAS%20EDUCACIONAIS%20BRASILEIROS.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 03 fev. 2020.

LIMA, K. R. S. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **R. Katálisys.** Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/njFR8jqRKsGf6bBxTFxSFyh/abstract/?lang=pt. Acesso em: 02 mai. 2020.

LIMA, T. P. P. O partido dos trabalhadores e a educação: concepções em um período de transição. **ANPUH – XXIII Simpósio Nacional de História**. Londrina, 2005. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548206568_cd83608597d377b9cba8f04c5c0ede92.pdf. Acesso em: 12 abr. 2020.

LIMA, M. A. M. *et al*. História da Avaliação institucional do ensino superior brasileiro: Um recorte entre os anos 1970 e 2010. **Revista Ibero-americana de educação**, v. 63, n. 1, 2013. Disponível em: https://rieoei.org/RIE/article/view/787/1500 Acesso em: 01 jun. 2022.

LIMA, L. C.; AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação**, Campinas/Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/aval/a/sLRcDpTf78bbDW45wrW98Js/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 12 out. 2023.

MACEDO, M. N.; ARAÚJO, M. A. D. A influência dos organismos internacionais na avaliação da educação superior brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, Natal, v. 27, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/ZLmqWfbLPjKXrR6XstVvNCS/. Acesso em: 13 mai. 2020.

MACIEL, A. S. **O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão**: um balanço do período 1988-2008. Tese (Doutorado) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2010. Disponível em: https://iepapp.unimep.br/biblioteca_digital/pdfs/2006/JCDYEEPBFDYY.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

MACIEL, A. S. **A Universidade e o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão**: Utopia ou realidade? Rio Branco: EDUFAC, 2017. Disponível em: http://www2.ufac.br/editora/livros/a-universidade-e-o-principio-da-indissociabilidade-entre-ensino.pdf. Acesso em: 05 mar. 2020.

MACIEL, A. S.; MAZZILLI, S. Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão: Percursos de um princípio constitucional. **ANPED11**. UERJ, [s./d.]. Disponível em: http://www.anped11.uerj.br/Indissociabilidade.pdf Acesso em: 23 jan. 2023.

MANCEBO, D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 845-866, especial out. 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/ybWDVNDW9Y7BBnDhCPmCN3b/?lang=pt&format=pdf Acesso em: 15 jul. 2022.

MANCEBO, M.; VALE, A. A.; MARTINS, T. B. Políticas de Expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20, n. 60, jan./mar. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/QKyJmCvwkGxsJqg7vSCC4xk/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 02 abr. 2020.

MANCEBO, D.; SILVA JUNIOR, J. R. Expansão da educação superior e a reforma da rede federal de educação profissional. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 51, n. 37, p. 73-94, jan./abr. 2015. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/7172. Acesso em: 02 de mai. 2020.

MANIFESTO DE CÓRDOBA. **Manifesto de Córdoba**: da Juventude Argentina de Córdoba aos homens livres da América. 15 jun. 2020. Disponível em: https://ufscaesquerda.com/wp-content/uploads/2020/06/Manifesto-Cordoba-Portugues.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

MARIÁTEGUI, J. C. **La Reforma Universitária**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008. Disponível em:

http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101109083911/22mariate.pdf. Acesso em: 03 mai. 2022.

MARINI, R. M. **A dialética da dependência**. 1. ed. 1973. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6539551/mod_resource/content/2/7.%20Dial%C3%A9tica%20da%20Depend%C3%AAncia%20-%20Ruy%20Mauro%20Marini%20-%20exp.%20popular%20-%20At%C3%A9%20p.28.pdf. Acesso em: 01 out. 2022.

MARQUES, F. Modelo heterodoxo: a proposta de reforma das universidades muda estruturas burocráticas sem definir o que o país espera dessas instituições. **Pesquisa FAPESP**, São Paulo, 110, abr. 2005. Disponível em https://revistapesquisa.fapesp.br/modelo-heterodoxo/. Acesso em: 02 out. 2022.

MARTINS, A. P. A relação público-privada na educação: limites e possibilidades do Plano Nacional de Educação no contexto do Compromisso Todos pela Educação. **Dossiê: Trabalho e Educação Básica**, v. 11, n. 16, p. 40-56, jun. 2017. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/revistamargens/article/viewFile/5409/4519. Acesso em: 01 mai. de 2022.

MARTINS, E. M. **Empresariamento da educação básica na América Latina**: redes empresariais prol educação. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019. Disponível em: https://www.cnte.org.br/images/stories/2023/2023_02_09_tese_erikamm_final.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

MARTINS, R. M. A. Entre avanços e retrocessos, a contradição – o REUNI e a expansão da educação superior pública. **38ª Reunião Nacional ANPed**. São Luís, 01-05 out. 2017. Disponível em: http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38anped_2017_GT11_890.pdf. Acesso em: 1 mar. 2024.

MARX, K.; ENGELS, F.. Manifesto Comunista. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2545967/mod_resource/content/1/MARX%3B%20ENGELS.%20Manifesto%20Comunista.pdf. Acesso em: 01 fev. de 2023.

MAUÉS, O. **A política de avaliação da educação superior e os desafios da implementação do SINAES**. Grupo de trabalho Política de educação superior – GT, nº11. UFPA, [s./d.]. Disponível em: http://www.anped11.uerj.br/30/GT11-2988--Int.pdf. Acesso em: 13 jul. 2022.

MAZZILLI, S. **Ensino, Pesquisa e Extensão**: uma associação contraditória. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1996.

MAZZILLI, S. Ensino, pesquisa e extensão: reconfiguração da universidade brasileira em tempos de redemocratização do Estado. **RBPAE**, v. 27, n. 2, p. 205-221, mai./ago. 2011. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/24770/14361. Acesso em: 08 mai. 2020.

MAZZILLI, S. Notas sobre o trabalho docente no ensino superior num projeto de universidade socialmente referenciada. **Revista Leopoldianum**, Santos, ano 31, n. 83-84-85,

p. 145-156, jan./dez. 2005. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/24770/14361. Acesso em: 05 mai. 2020.

MEC/SESu/DIFES. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003–2014**. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/ index.php?option=com_docman&view=download&alias =16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192. Acesso em: 10 jul. 2021.

MEIRELLES, F. S. C.; SANTOS, S. R. M. A. Avaliação e a construção de indicadores: Um estudo sobre as principais diretrizes e suas repercussões para a avaliação da extensão. *In*: NOGUEIRA, Maria das Dores Pimentel (org.). **Avaliação da extensão universitária**: práticas e discussões da Comissão Permanente de avaliação da extensão. Belo Horizonte: UFMG, 2013. Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/avalia%C3%A7%C3%A3o_da_extens%C3%A3o-_livro_8.pdf. Acesso em: 10 ago. de 2021.

MINTO, L. W. Governo Lula e "reforma universitária": presença e controle do capital no ensino superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, p. 1246-1249, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/k4frGbXJKBvBStHPBnd6jkn/?lang=pt. Acesso em: 20 mar. 2021.

MINTO, L. W. **A educação da "miséria"**: particularidade capitalista e a educação superior no Brasil. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2011. Disponível em: http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/160.pdf. Acesso em: 01 mai. de 2022.

MINTO, L. W. Gratuidade do ensino superior em estabelecimentos oficiais: Precisão e implicações. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 142, p. 153-170, jan./mar. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/hYM3ZGyQV7LPC9MfFsBMryb/abstract/?lang=pt. Acesso em: 18 fev. 2021.

MIRANDA, P. R.; AZEVERO, M. L. A. FIES e PROUNI na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou de promoção do setor privado-mercantil? **Educação e Formação**, Fortaleza, v. 5, n. 3, e1421, set./dez. 2020. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/redufor/article/view/1421. Acesso em: 03 mar. 2021.

MOTTA, V. C.; ANDRADE, M. C. P. O empresariamento da educação de novo tipo e suas dimensões. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 41, e224423, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/3DnTFnDYxsY9crTsnxFzQBB/?format=pdf. Acesso em: 01 out. 2022.

MOTA JÚNIOR, W. P.; MAUÉS, O. C. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/edreal/a/bgZNpXhs47jqmwpP6FDqLgF/?format=pdf&lang=pt Acesso em: 12 fev. 2023.

MOURA, T. M. Políticas afirmativas nos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação

XXIV Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste. Vitória, 03 a 05 jun. 2019. Disponível em: https://portalintercom.org.br/anais/sudeste2019/resumos/R68-0197-1.pdf. Acesso em: 09 jul. 2021.

MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Relatório de atividades 2010**. [s./l.], 2010. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/275.pdf?841327348. Acesso em: 12 jan. 2022.

MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: www.todospelaeducacao.org.br. Acesso em: 01 jun. 2023.

NETTO, J. C. L. **Gasto público e execução orçamentária**: uma análise da aplicação de recursos na área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da Paraíba – IFPB, no período de 2015 a 2017. 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 25019. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/15355?locale=pt_BR. Acesso em: 29 fev. 2024.

NEVES, L. M. W.; MARTINS, A. A proposta de autonomia universitária do governo Lula. *In*: LIMA, K. R. S. **Reforma da educação superior nos anos de contrarrevolução neoliberal**: de Fernando Henrique Cardoso a Luís Inácio da Silva. Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, 2005.

NEVES, M. L. V.; PRONKO, M. A. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado**: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. 204p. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/l40.pdf. Acesso em: 12 mai. 2020.

NOGUEIRA, M. D. P. *et al*. (org.). Avaliação da extensão universitária práticas e discussões da comissão permanente de avaliação da extensão. **Fórum de Pró-reitores de extensão das instituições públicas de educação superior brasileiras**. Comissão permanente de avaliação da extensão. Belo Horizonte: FORPROEX/CPAE/PROEX/UFMG, 2013. Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/avalia%C3%A7%C3%A3o_da_extens%C3%A3o-_livro_8.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020.

NOGUEIRA, V. M. R. Avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais. Revendo conceitos básicos. **Katálysis**, Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 141–152, dez. 2002. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6076. Acesso em: 10 ago. 2022.

NOVELLI, J. M. N. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). **Revista Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, jun. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/. Acesso em: 03 jul. 2021.

NUNES, I. C. V.; BRAGA, L. S. A reforma da Educação Superior no Brasil: da herança neoliberal de FHC ao legado de Lula. **Revista Desafios**, v. 3, n. 1, p. 68-79, 2016. Disponível em: https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/desafios/article/view/2084/pdf. Acesso em: 01 abr. 2020.

OLIVEIRA, J. F. **A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais**: o caso da Universidade Federal de Goiás (UFV). Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-23112001-150126/publico/Tese.pdf Acesso em: 01 mai. 2023.

OLIVEIRA, R. A atualidade do debate sobre autonomia universitária. **Interface_ Comunicação, Saúde, Educação**, v. 3, n. 4, 1999. Disponível em: https://www.scielo.br/j/icse/a/KwSspwVRwjnsjq6S8T9VTVv/?lang=pt. Acesso em: 09 abr. 2020.

OLIVEIRA, C. H. Qual é o Papel da Extensão Universitária? Algumas Reflexões Acerca da Relação entre Universidade, Políticas Públicas e Sociedade. Area temática de gestão da extensão. **Anais do 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária**. Belo Horizonte, 12 a 15 set. 2004. Disponível em: https://www.ufmg.br/congrext/Gestao/Gestao15.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.

OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. F.; VELOSO, T. C. M. A.; SOUZA, A. M. G. A reforma da Educação Superior e os mecanismos de parceria público-privada. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 323-348, jul./dez. 2005. Disponível em: http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html. Acesso em: 03 jul. 2021.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 09 abr. 2020.

OLIVEIRA. C. V. N. C. Ceunes e extensão universitária: perspectivas e desafios da curricularização. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, São Mateus, 2020. Disponível em: https://sappg.ufes.br/tese_drupal//tese_14367_1.%20DISSERTACAO%20VERSAO%20FINAL.pdfhttp://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_14367_1.%20DISSERTACAO%20VERSAO%20FINAL.pdf. Acesso em: 09 ago. 2021.

OMETTO, A. M. H.; FURTOSO, M. C. O.; SILVA, M. V. Economia Brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população. **Revista Saúde Pública**. 29 (5), 1995. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsp/a/XRCdDpSndmxTY5J7wXz6tXn/abstract/?lang=pt. Acesso em: 12 jun. 2021.

OTRANTO, C. R. **A reforma da educação superior no governo Lula**: da inspiração à implantação. Grupo de Trabalho 11 – Política de Educação Superior. ANPED. UFFRJ. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: https://www.anped.org.br/biblioteca/item/reforma-da-educacao-superior-do-governo-lula-da-inspiracao-implantacao. Acesso em: 09 abr. 2020.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Carta ao povo brasileiro**. 2002a. Disponível em: https://pt.org.br/ha-16-anos-lula-lancava-a-carta-ao-povo-brasileiro/. Acesso em: 09 mar. 2020.

PARTIDOS DOS TRABALHADORES. **Programas de governo de 1989, 1994, 1998 e 2002**. 2002b. Disponível em: http://www.fpabramo.org.br/o-quefazemos/memoria-e-historia/documentos-historicos/programas-de-governo-pt. Acesso em: 20 fev. 2019.

PAULA, A. S. N.; LIMA, K. R. R.; COSTA, F. J. F.; FERREIRA, E. L. A Educação Superior no limiar do Governo Lula (2003-2010): políticas públicas educacionais nos marcos da reforma universitária. **Revista Em Debate** (UFSC), Florianópolis, v. 15, p. 69-82, 2016. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/emdebate/article/view/1980-3532.2016n15p69. Acesso em: 06 abr. 2021.

PELLANDA, A. Teto de Gastos. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 26 abr. 2020. Disponível em: https://diplomatique.org.br/a-educacao-perdeu-r-326-bi-para-a-ec-95-do-teto-de-gastos/. Acesso em: 15 mai. 2020.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 121, n. I, jan./abr. 1996. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702. Acesso em: 12 jun. 2021.

PEREZ, D. M.; LARA, R. Consolidação e atualidade do capitalismo dependente no Brasil: A contribuição de Florestan Fernandes. **Temporalis**, Brasília, Ano 15, n. 29, jan./jun. 2015. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/9321. Acesso em: 21 mai. 2020.

PIMENTEL, G. A. **Universidade e política de extensão no Brasil do governo Lula**: período de 2003 a 2010. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131537/000973370.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 01 out. 2020.

PINHEIRO, D. O. **O Movimento "Todos pela Educação"**: o público, o privado e a disputa de projetos educacionais no Brasil. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/56953/R%20-%20T%20-%20DALESSANDRO%20DE%20OLIVEIRA%20PINHEIRO.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 01 fev. 2022.

PINTO, J. M. R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre financiamento da educação no Brasil. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2006. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/715/71580102.pdf. Acesso em: 08 mai. 2020.

POZZOBON, M. E.; BUSATO, M. A. (org.). **Extensão Universitária**: reflexão e ação. Chapecó: Argos, 2009.

RENEX. **Rede Nacional de Extensão**. [s./d.]. Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/index.php/apresentacao/forproex-e-renex. Acesso em: 18 jun. 2021.

RIBEIRO, D. B. **As universidades brasileiras e a indução estratégica da pesquisa**: o comprometimento da autonomia científica. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do

Espírito Santo, Vitória, 2016. Disponível em: https://sappg.ufes.br/tese_drupal/tese_10314_Daniella%20Borges%20Ribeiro.pdf Acesso em: 01 jun. de 2022.

ROCHA, P. R. L. **Novo Gerencialismo e o gerente educacional no contexto do PROGEPE**: uma análise na ótica da governamentabilidade. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Educação, Centro de Educação da Universidade Federal de Alagoas, Alagoas, 2017. Disponível em: https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/2574/1/Novo%20gerencialismo%20e%20o%20gerente%20educacional%20no%20contexto%20do%20PROGEPE%20-%20uma%20an%C3%A1lise%20na%20%C3%B3tica%20da%20governamentalidade.pdf. Acesso em: 23 ago. de 2021.

RODRIGUES, V. M. **O Programa de Extensão Universitária – ProExt no contexto das políticas educacionais no período de 2003-2012**: uma análise a partir da experiência da Universidade Federal de Uberlândia. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014. Disponível em: http://www.untref.edu.ar Acesso em: 01 jun. 2021.

RODRIGUES, V. M. O fórum de pró-reitores de extensão e sua contribuição no debate sobre a extensão universitária. **Revista Educação e Políticas em debate**, v. 4, n. 2, ago./dez. 2015. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/34562. Acesso em: 15 out. 2023.
.
ROSA, R. **Ensino superior**: a reforma ditada pela União Europeia. 2003. Disponível em: http://resistir.info/rui/educacao_ameacada_5.html. Acesso em: 28 jan. 2013.

ROTHEN, J. C. Ponto e contraponto na Avaliação Institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. **Educação: Teoria e Prática**, v. 15, n. 27, p. 119-137, jul./dez. 2006. Disponível em: https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/699. Acesso em: 10 jan. 2023.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G.B. Avaliação da Educação Superior no segundo Governo Lula: "Provão II" ou a reedição de velhas práticas? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21-38, jan./mar. 2011. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 07 jan. 2023.

ROTHEN, J. C.; SANTANA, A. C. M.; BORGES, R. M. As armadilhas do discurso sobre a avaliação da educação superior. **Educação & Realidade**, v. 43, n. 4, p. 1429-1450, 2018. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/3172/317257691011/html/ Acesso em: 01 nov. de 2022.

SANTANA, F. A. **Movimento estudantil e o ensino superior no Brasil**: a reforma universitária no centro da luta política estudantil nos anos 60. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-29072015-141646/publico/2014_FlaviaDeAngelisSantana_VOrig.pdf. Acesso em: 03 mai. 2023.

SANTOS, B. S. **A Universidade no século XXI**: para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2004. Disponível em: https://www.curriculosemfronteiras.org/vol16iss3articles/frizzo-marin-schellin.pdf. Acesso em: 12 fev. 2020.

SANTOS, J. S. O papel dos movimentos socioculturais nos "anos de chumbo". **Baleia na rede - Revista online do Grupo Pesquisa em Cinema e Literatura**, v. 1, n. 6, ano VI, dez. 2009. Disponível em: https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/baleianarede/article/view/1470#:~:text=O%20PAPEL%20DOS%20MOVIMENTOS%20S%C3%93CIO%2DCULTURAIS%20NOS%20%E2%80%9CANOS%20DE%20CHUMBO%E2%80%9D,-Autores&text=Tais%20manifesta%C3%A7%C3%B5es%20vinculavam%2Dse%20a,clima%20de%20censura%20e%20repress%C3%A3o. Acesso em: 12 ago. de 2022.

SANTOS, J. S.; ARAÚJO, N. M. S. O Estágio Supervisionado em Serviço Social e a Extensão Universitária. *In*: SANTOS, C. M. *et al*. (org.). **A supervisão de estágio em Serviço Social: Aprendizados, processos e desafios**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2016.

SANTOS, J. S.; GUIMARÃES, M. C. R.; RAMOS, S. R.. **Insumos para a crítica do Sistema Nacional da Avaliação da Graduação**: contribuições da ABEPSS para o debate. Documento preliminar. Grupo de Trabalho Avaliação da ABEPSS. ABEPSS, 2010. Disponível em: https://www.abepss.org.br/arquivos/textos/documento_20160922150526634689O.pdf. Acesso em: 22 mar. 2020.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC**. Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, dez. 2007. Disponível em http://scielo.br. Acesso em: 14 abr. 2023.

SAVIANI, D. A questão da Autonomia Universitária e suas vicissitudes na universidade brasileira. **Revista Angelus Novus**. ano XI, n. 16, 2020. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/ran/article/view/180318#:~:text=Partindo%20da%20origem%20e%20desenvolvimento,Autonomia%20Universit%C3%A1ria%20na%20educa%C3%A7%C3%A3o%20brasileira. Acesso em: 03 jun. 2020.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2013. Disponível em: https://www.ufrb.edu.br/ccaab/images/AEPE/Divulga%C3%A7%C3%A3o/LIVROS/Metodologia_do_Trabalho_Cient%C3%ADfico_-_1%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o_-_Antonio_Joaquim_Severino_-_2014.pdf. Acesso em: 14 mai. 2021.

SGUISSARDI, V. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 10, n. 22, p. 66-77, 2000. Disponível em: http://23reuniao.anped.org.br/textos/1111t.pdf. Acesso em: 07 abr. 2020.

SGUISSARDI, V. Reforma Universitária no Brasil – 1995- 2006: Precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 1021–1056, out. 2006. Disponível em: http://www2.ufac.br/editora/livros/a-universidade-e-o-principio-da-indissociabilidade-entre-ensino.pdf. Acesso em: 04 mar. 2020.

SGUISSARDI, V. (org.). **Universidade brasileira no século XXI**. São Paulo: Cortez, 2009.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. O IDEB e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 27, n. 1, p. 7-28, jun. 2014.

SILVA, A. F. O Conselho Nacional de Educação e as políticas de privatização da educação superior no governo de FHC. **Inter-Ação: Revista da Faculdade de Educação da UFG**, v. 30, n. 1, p. 75-98, jan./jun. 2005. Disponível em: https://repositorio.bc.ufg.br/handle/ri/13822. Acesso em: 01 mai. de 2022.

SILVA, D. C. **Segunda Conferência Brasileira de educação**: uma perspectiva de educação democrática. Belo Horizonte, 10 jun. 1982. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/23582/21225. Acesso em: 01 out. de 2022.

SILVA, F. J. G. Extensão Universitária: Aproximações em tempos de mercantilização da educação. Faculdade de educação. Dissertação (Mestrado) – Unisantos, Santos, 2012. Disponível em: http://biblioteca.unisantos.br:8181/bitstream/tede/205/1/Franciele%20Gazola%20da.pdf. Acesso em: 09 ago. 2021.

SILVA, N. A.; SILVA, N. F.; SOUZA, N. G. S. A experiência dos projetos de extensão dos cursos de serviço social do Centro Universitário de Formiga. **4º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais**. 80 anos de Serviço Social: Tendências e Desafios. 2016.

SILVA, S. P.; QUIMELLI, G. A. S. A Extensão Universitária como espaço de formação profissional do Assistente Social e a efetivação dos princípios do Projeto Ético-Político. **Emancipação**, v. 6, n. 1, p.279-296, 2006. Disponível em: https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/83. Acesso em: 08 fev. 2020.

SILVA, T. T. **Documentos de Identidade**: uma introdução às teorias do currículo. 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5735262/mod_resource/content/1/Livro%20-%20Silva%20%281999%29%20Curr%C3%ADculoDocumentos%20de%20Identidade.pdf. Acesso em: 01 ago. 2021.

SINDICATO NACIONAL DOS PROFESSORES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES/SN). A contrarreforma universitária, em curso, no governo Lula. In: **Universidade e Sociedade.** Ano XIV, n. 33, jun. 2004. Disponível em: https://www.andes.org.br/img/midias/6b96e599b67b9a3af7cd58fafcfc0df8_1547841031.pdf. Acesso em: 04 jun. 2020.

SINDICATO NACIONAL DOS PROFESSORES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES/SN). As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior. **Cadernos ANDES**, Brasília, n. 25, ago. 2007. Disponível em: http://www.anped11.uerj.br/novas%20faces%20reforma%20universitaria.pdf. Acesso em: 07 ago. 2020.

SINDICATO NACIONAL DOS PROFESSORES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES/SN). **Estatuto do ANDES/SN**. Atualizado e consolidado até o 29º Congresso. Belém, 26 a 31 jan. 2010. Disponível em: https://www.sesduem.com.br/estatuto-do-andes-sn/. Acesso em: 01 out. 2022.

SINDICATO NACIONAL DOS PROFESSORES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES/SN). **Boletim do comando nacional de greve**. 2012. Disponível em: https://www.adufsba.org.br/arquivos/76.pdf. Acesso em: 09 fev. 2020.

SINDICATO NACIONAL DOS PROFESSORES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES/SN). Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira. **Cadernos ANDES**, n. 2, 3 ed. atualizada e revisada. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.andes.org.br/img/caderno2.pdf. Acesso em: 20 de ago. de 2022.

SINDICATO NACIONAL DOS PROFESSORES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES/SN). **Informandes nº 37**. Brasília, ago. 2014. Disponível em: http//portal.andes.org.br/imprensa/notícias/imp-inf-717076145.pdf. Acesso em: 01 mar. de 2023.

SINDICATO NACIONAL DOS PROFESSORES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES/SN). **Nota sobre o REUNI**: REUNI – A hora demanda atenção máxima. Brasília, fev. 2016.

SINDICATO NACIONAL DOS PROFESSORES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES/SN). **Nota da Diretoria Nacional do ANDES**: Orçamento de 2021 sufoca ainda mais as universidades, IFES e CEFETS. Atualizado em 03 de maio de 2021. Disponível em: https://www.andes.org.br/conteudos/nota/nOTA-dA-dIRETORIA-nACIONAL-dO-aNDES-sN-oRCAMENTO-dE-2021-sUFOCA-aINDA-mAIS-aS-uNIVERSIDADES0. Acesso em: 13 out. 2020.

SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES). **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=556-sinaes-355&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 07 fev. 2021.

SOUSA, A. L. L. **A história da extensão universitária**. Campinas: Alínea, 2000.

SOUSA, S. M. Z. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. USP. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, jul. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/SmhCBBnCzL3PB3QnbRbJKdf/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 19 mai. 2020.

SOUZA, L. A. P. **Extensão Universitária**: Institucionalidade e compromisso social. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2013. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8653655#:~:text=A%20Reforma%20de%20C%C3%B3rdoba%20(1918,como%20compromisso%20social%20da%20universidade. Acesso em: 15 ago. 2022.

STELZER, J.; DELIGDISCH, M. E.; GONÇALVES, E. N. Autonomia Universitária e Políticas Públicas: Indissociável participação da sociedade. **XI Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul.** II Congresso Internacional IGLU. Gestão Universitária, Cooperação Internacional e Compromisso Social. Florianópolis, 07 a 09 dez. 2011. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/29918/7.6.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 fev. 2021.

TATOO, L.; CAON, K. D.; COLOSSI, N. Autonomia Universitária sem Respostas Fáceis. **III Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América Del Sur**. La Universidad Sudamericana frente a la crisis, La Integración Regional y el futuro. Universidad Nacional de Mar del Plata. Buenos Aires, 7, 8 y 9 de mayo de 2003. Disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Downloads/2183-Texto%20do%20artigo-6025-1-10-20080415.pdf. Acesso em: 12 mai. 2020.

TAVARES, C. A. R.; FREITAS, K. S. **Extensão Universitária**: O patinho feio da Academia? Jundiaí: Paco, 2016.

TAVARES, P. H. S. **Financeirização no ensino superior:** a educação como fronteira de valorização e acumulação de capital – o caso da Kroton Educacional. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

TAVARES, M. G. M. **Reformas da Educação Superior no Brasil pós-85**: desafios à Extensão e à Autonomia Universitárias. ANPED, [s./d.]. Disponível em: http://www.anped11.uerj.br/20/TAVARES.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

TOLENTINO, M. A. As reformas no Brasil: Do Capitalismo dependente à "Nova Dependência" do capital globalizado. **CSOline, Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, ano 2, v. 5, dez. 2008. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17091. Acesso em: 23 jan. 2020.

TRIGUEIRO MENDES, D. Anotações sobre o pensamento educacional do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 68, n. 160, p. 493-506, set./dez. 1987. Disponível em: https://www.durmevaltrigueiro.pro.br/Anotacoes.PDF. Acesso em: 09 mai. 2019.

TROPIA, P. V. O ensino superior em disputa: Apoio e alianças de classe à política para o ensino superior no governo Lula. **GT-11: Política de educação superior**. PUC-Campinas, 2012. Disponível em: https://www.anped.org.br/sites/default/files/gt11-3987-int.pdf. Acesso em: 01 mar. 2021.

UNICEF. Cenário da exclusão escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da Covid19 na educação. **Unicef**, abr. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf. Acesso em: 12 out. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE - UFS. Pró-reitoria de extensão. **Avaliação e acompanhamento institucional das atividades de extensão da UFS**: procedimentos e instrumentos. Campus São Cristóvao, Sergipe, 2020. Disponível em:

https://proex.ufs.br/uploads/page_attach/path/10864/2020_AVALIA__O_E_ACOMPANHAMENTO_EXTENS_O_-_DOCUMENTO_FINAL_-_COM_ANEXOS__postado_em_16_11_.pdf Aceso em: 01 ago. 2021.

VALADARES, F. C.; ROCHA, M. L. Fórum Nacional em defesa da escola pública na LDB: A questão da docência. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, 2006. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revispsi/issue/view/781. Acesso em: 13 mai. 2020.

WORLD BANK. **La educación superior en los países en desarollo**: peligros y promesas. Washington, D.C.: World Bank, 2000. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/630041467998505995/pdf/2018210educaci1paises0en0desarrollo.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.

WORLD BANK. **Constructing knowledge societies**: new challenges for tertiary education. Washington, D.C.: World Bank, 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/ZLmqWfbLPjKXrR6XstVvNCS/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 mai. 2020.