



## DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: AS DUAS EXTENSÕES DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA

## HIGHER EDUCATION RIGHT: COMMUNITY OUTREACH PROGRAMS AND THE ACCESS TO BRAZILIAN UNIVERSITY

Darlan Pez Wociechoski\*

Universidade de Brasília – UnB

 <https://orcid.org/0000-0002-6766-4405>

[darlanpez@gmail.com](mailto:darlanpez@gmail.com)

Afrânio Mendes Catani\*\*

Universidade de São Paulo - USP

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

 <https://orcid.org/0000-0003-0656-3931>

[amcatani@usp.br](mailto:amcatani@usp.br)

**RESUMO.** O objetivo do artigo é discutir o histórico do direito à educação superior em duas perspectivas: a da extensão e a da expansão da universidade brasileira, do século XIX aos dias atuais. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa, a fim de levantar questões sobre a temática. Pontuamos que a extensão universitária persistiu (e ainda persiste), de forma sub-reptícia, como um elemento importante e estratégico de compensação a parte dos grupos sociais impossibilitados de fazer valer de forma plena o seu direito à educação superior.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito à educação superior; extensão universitária; expansão.

**ABSTRACT.** The aim of the article is to discuss the history of the right to higher education from two perspectives: the community outreach and expansion of the Brazilian university, from the 19th century to

---

\* Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professor substituto do Departamento de Políticas Públicas e Gestão da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

\*\* Professor titular aposentado da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) e, atualmente, professor sênior na mesma instituição. Professor visitante na Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, campus de Duque de Caxias. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1 A.

the nowadays. This is a bibliographical research with a qualitative approach, in order to raise questions about the theme. We point out that the community outreach persisted (and still persists), surreptitiously, as an important and strategic element of compensation to the part of social groups unable to enforce their right to higher education.

**KEYWORDS:** Higher education right; community outreach; expansion.

## INTRODUÇÃO

A educação é considerada como parte dos direitos humanos. Na Declaração Universal dos Direitos Humanos - Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro de 1948, figura em seu Artigo 26<sup>1</sup> (ONU, 1948). Especificamente em relação à educação superior, restringe-se aos que alcançarem mérito. De maneira similar, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no inciso V do Art. 208, afirma que o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, [será] segundo a capacidade de cada um” (BRASIL 1988). Mas, como veremos na sequência, a quantidade de vagas para aqueles que as conquistaram através do mérito variou durante a história da educação brasileira.

Ao mesmo tempo, abriu-se outra porta para o direito à educação superior no contexto brasileiro com a extensão universitária. O Art. 207 da CF de 1988 estabelece que as universidades “obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988). A extensão universitária, na atualidade, é concebida enquanto atividades desenvolvidas em contato com a comunidade acadêmica externa por estudantes e professores universitários, definidas pelo Art. 8º da Resolução nº 7 do Conselho Nacional de Educação, de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018). Isto é,

---

<sup>1</sup> “Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito” (ONU, 1948).

trata-se de uma forma de (re)aproximação das universidades com o restante da sociedade.

Com efeito, o presente artigo parte dessa percepção entre contingenciamento do direito de acesso aos cursos de graduação e a promoção da extensão universitária, de modo a repensar o próprio conceito de extensão da universidade. Ao longo da história da educação superior brasileira encontramos alguns episódios que nos provocam no sentido de insistir nesta forma de pensar.

Em 1929, um grupo de estudantes cariocas, do Comitê Pró-Democracia Universitária, apresentou sua plataforma política a Getúlio Vargas e, em um de seus pontos mesclou, “confusamente”, a questão da expansão da gratuidade do ensino superior com a extensão universitária (CUNHA, 1991, p. 34), como exposto no seguinte parágrafo:



**Extensão** universitária, isto é, abolição das taxas excessivas e absurdas de maneira a **ampliar** a área do ensino superior até as camadas desfavorecidas da fortuna, destruindo o privilégio criado pelas barreiras econômicas, que transforma o ensino em monopólio das classes ricas. (MENESES, 1932, p. 70 apud CUNHA, 1991, p. 34 – grifo nosso)

Nessa linha, ainda pode-se destacar que no texto original da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/96) –, na primeira redação do seu inciso II do Art. 4º, lançou-se mão do termo extensão para defender a “progressiva” ampliação/expansão “da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” (BRASIL, 1996). Ademais, no processo de elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001-2010, no texto da proposta do Executivo ao Congresso Nacional, a expressão “extensão escolar” estava associada à ideia de expansão da educação básica e “extensão universitária” à prestação de serviços e a promoção de cursos livres de curta duração para as comunidades externas das Instituições de Ensino Superior (IES) (BRASIL, 1998).

Na verdade, o debate dos conceitos que a extensão carregou ao longo de determinados períodos da história da educação superior brasileira já foi exaustivamente apresentado e reapresentado em teses, dissertações, artigos, capítulos de livros e livros da área. Mais que isso: tem predominado em tais trabalhos uma perspectiva voltada ao viés metodológico da atividade extensionista. O marco inicial dessa agenda de pesquisa pode ser considerado o livro “Extensão ou Comunicação?”, escrito em 1968, no Chile, por Paulo Freire para os agrônomos-educadores de organizações de extensão rural. Esse livro foi importante para reorientar os estudos e práticas de extensão das universidades brasileiras (ROCHA, 2001).

Por nosso turno, buscamos apresentar uma nova perspectiva histórica da extensão da universidade e, ao mesmo tempo, estabelecer um diálogo crítico com os estudos da área. Inspirados na dita “confusão” dos estudantes cariocas, em 1929, focamos no cotejo da extensão concebida como programas e projetos com/para a comunidade externa às IES brasileiras com a extensão/ampliação do direito de acessar os cursos de graduação oferecidos por elas. Com efeito, o objetivo deste trabalho é discutir essas duas extensões da universidade brasileira, do século XIX à atualidade. Para tanto, lançamos mão de uma pesquisa bibliográfica e, através de abordagem qualitativa, nos propomos a estudar de maneira ampla esse fenômeno social e levantar questões acerca do tema. O resultado está contemplado na próxima seção do presente artigo e, nas considerações finais, trazemos reflexões sobre as duas extensões da universidade do Brasil.

## **UM BREVE HISTÓRICO DAS DUAS EXTENSÕES DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA: O DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR EM DUAS VIAS**

Cabe, neste momento, remontar o histórico do direito à educação superior com ênfase na criação do acesso restrito aos cursos e no que se refere

ao fomento à extensão universitária. Para tanto, tomamos como referência os trabalhos de Rocha (2001) e de Sousa (2010), a respeito da história da extensão, o de Cunha (1991), sobre a gratuidade desse nível de escolaridade, e o de Almeida (2006), referente ao ingresso de estudantes aos cursos superiores no país nos períodos de vigência das constituições de 1824, 1891, 1934/1937, 1946, 1967 e 1988. Além disso, foram utilizados outros materiais para traçar um panorama dos tempos mais recentes no Brasil, envolvendo as duas temáticas.

Realizando a retomada linear do direito ao ensino superior, chegamos ao período colonial, em que os jovens brasileiros abastados eram enviados à Europa para realizarem seus estudos de graduação. Parte deles, ao retornar ao Brasil, contagiados pelas novas teorias sociais, atuaram no enfrentamento de “problemas da sociedade” em uma perspectiva bem próxima do que hoje se considera como extensão universitária (SOUSA, 2010, p. 23).

Após a chegada da família real ao Brasil e a abertura das primeiras faculdades isoladas, grupos de estudantes participaram também de movimentos revolucionários (ROCHA, 2001). Vale apontar que durante a maior parte da vigência da Constituição de 1824, a educação superior foi, em larga medida, privilégio de homens brancos com propriedades e rendimentos (ALMEIDA, 2006). Conforme Cunha (1991, p. 32), no Brasil, “o ensino superior foi pago desde o início, o que não trazia problemas”, pois “a população que tinha condições objetivas e subjetivas para desejar ingressar num curso superior não encontrava obstáculos no pagamento das taxas escolares”.

Essa situação começou a ser alterada ainda na Primeira República. Segundo Cunha (1991, p. 32), “novos contingentes” aspiravam “ingressar nas faculdades que se multiplicavam” e “a gratuidade já aparecia como um elemento importante de ingresso, até mesmo condição necessária para isso”. Vale destacar que as Reformas Rivadávia Corrêa (1911) e Rocha Vaz (1925) contribuíram para a abertura de mais faculdades isoladas pelo país e para a criação do exame vestibular e da classificação, dada a insuficiência de vagas

(ALMEIDA, 2006). No íterim dessas políticas, “o decreto 11.530, de 18 de março de 1915, que reorganizou o ensino secundário e superior, dizia (Art. 99) que não haveria alunos gratuitos nos institutos de ensino superior, inclusive nas faculdades públicas” (CUNHA, 1991, p. 32). Mesmo assim havia uma crescente demanda por vagas nos cursos superiores – associada a disputas políticas intranacionais, em alguns casos – que colaborou para a criação de algumas instituições, como a Universidade Livre de São Paulo (1911), a Universidade do Paraná (1912), a Universidade do Rio de Janeiro (1920) e a Universidade de São Paulo (1934).

Ainda nesse período, “em meio a uma série de medidas de controle político e ideológico” por parte do governo, foi promulgado o Decreto 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, com “clara finalidade de cooptação que estabelecia um esquema de gratuidade” (CUNHA, 1991, p. 32):



Em cada ano, em cada curso superior público, seriam admitidos cinco alunos gratuitos. O primeiro seria o que tivesse obtido a nota mais alta no exame vestibular ou no ano anterior; o segundo seria indicado pelo governo; e os três restantes seriam escolhidos pelos próprios colegas, em reunião presidida pela direção da faculdade, segundo normas que deveriam ser fixadas pelos estatutos de cada instituição. (CUNHA, 1991, p. 32-33)

Em paralelo, nas Escolas Superiores de Lavras e Viçosa, em Minas Gerais, na década de 1920, foram registradas as primeiras atividades de extensão voltadas ao desenvolvimento rural, com clara inspiração do modelo estadunidense dos *Land Grant Colleges*<sup>2</sup> (ROCHA, 2001; RIBEIRO, 2006; SOUSA, 2010).

É importante destacar que, com o Estatuto das Universidades Brasileiras – Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931 –, houve a regulação de

<sup>2</sup> Escolas superiores agrícolas criadas nos Estados Unidos da América “a partir de meados do século XIX” e vocacionadas para a “pesquisa aplicada e [para] a difusão da escolarização e do conhecimento” relativo à agricultura e à mecânica (RIBEIRO, 2006, p. 106-108).

modo geral das universidades e do reconhecimento literal da extensão no plano legal e do “mecanismo de gratuidade condicionada” (CUNHA, 1991, p. 33), expresso nos seguintes artigos:

Art. 42. A extensão universitária será efetivada por meio de cursos e conferências de caráter educacional ou utilitário, uns e outros organizados pelos diversos institutos da Universidade, com prévia autorização do Conselho Universitário.

§ 1º Os cursos e conferências, de que trata este artigo, destinam-se principalmente à difusão de conhecimento úteis à vida individual ou coletiva, à solução de problemas sociais ou à propagação de ideias e princípios que salvaguardam os altos interesses nacionais.

§ 2º Estes cursos e conferências poderão ser realizados por qualquer instituto universitário em outros institutos de ensino técnico ou superior, de ensino secundário ou primário ou em condições que os façam acessíveis ao grande público.

Art. 106. Aos estudantes que não puderem satisfazer as taxas escolares para o prosseguimento dos cursos universitários, poderá ser autorizada a matrícula, independente do pagamento das mesmas, mas com a obrigação de indenização posterior.

§ 1º Os estudantes beneficiados por esta providência não poderão ser em número superior a 10% dos alunos matriculados.

§ 2º As indenizações, de que trata este artigo, serão escrituradas e constituem um compromisso de honra, a ser resgatado, posteriormente, de acordo com os recursos do beneficiado.


§ 3º Caberá ao diretório [acadêmico] indicar ao Conselho técnico-administrativo quais os alunos do respectivo instituto necessitados do auxílio instituído neste artigo. (BRASIL, 1931)



Os momentos seguintes a este decreto, que englobam as Constituições brasileiras de 1934, 1937 e 1946, apontam alguns poucos avanços no direito à educação, principalmente devido às altas de taxas analfabetismo<sup>3</sup> no país. Em 1934, foram instituídas a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, mas o ensino secundário prosseguia marcado por uma grande seletividade, o que restringia em parte a demanda por vagas em cursos superiores, que já eram insuficientes (ALMEIDA, 2006).

<sup>3</sup> Em 1940, dos 41 milhões de habitantes, cerca de 13 milhões pessoas com 15 anos ou mais ainda eram analfabetos (ALMEIDA, 2006).

Possivelmente procurando contornar o problema de falta de vagas, ocorreu a ‘diversificação programática’ – elaborada e descrita por Almeida (2006, p. 175) – que instituiu, por meio do Decreto-Lei 1.190, de 4 de abril de 1939, os cursos ordinários para alunos regulares (com direito a diploma) e os cursos extraordinários, muito próximos à ideia de cursos livres e extensão universitária, para alunos ouvintes (com direito somente a certificado). Além disso, nos anos de 1940 realizaram-se reformas no ensino secundário, que retomam “os princípios gerais da concepção educacional” de Gustavo Capanema, assim como as concepções a respeito vigentes no momento:



Os documentos e anotações datados dessa época revelam o cuidadoso trabalho de recuperação das propostas que tinham sido desenvolvidas durante a década anterior. O sistema educacional deveria corresponder à divisão econômico-social do trabalho. A educação deveria servir ao desenvolvimento de habilidades e mentalidades de acordo com os diversos papéis atribuídos às diversas classes ou categorias sociais. Teríamos, assim, [...] uma educação destinada à elite da elite, outra educação para a elite urbana, [...] outra para os jovens [trabalhadores] [...] e outra ainda para as mulheres. (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000. p. 205)

Sob a vigência da Constituição Federal de 1946 o Brasil ainda apresentava altos índices de analfabetismo<sup>4</sup>. “Apesar do crescimento sem precedentes” e da federalização de estabelecimentos estaduais e municipais ocorridos em 1950, “a educação superior continuava sendo para poucos”, isto é, somente 1,6% dos jovens de 19 a 24 anos, estavam matriculados em cursos superiores (ALMEIDA, 2006, p. 206-207). Isso porque “a Constituição votada em 1946 ficou aquém da de 1934” no que se referia à educação, bem como continuou a “...garantir a gratuidade do ensino público apenas no grau primário. O ensino médio e o superior seriam gratuitos somente para os

<sup>4</sup> Em 1950, 50,2% da população brasileira não sabia ler nem escrever; em 1960, esse número reduziu para 39,4% (ALMEIDA, 2006, p 207).



estudantes que *provassem* a falta ou a insuficiência de recursos” (CUNHA, 1991, p. 35 – itálico no original).

Entre as décadas de 1950 e 1960, parte dos poucos estudantes universitários promoveram ações de extensão inspiradas na concepção de “universidade popular”, disseminada por toda a América Latina, desde o Manifesto de Córdoba de 1918. Alguns exemplos do período são a criação, pela União Nacional dos Estudantes do Centro Popular de Cultura, do Movimento Cultura Popular, do Serviço de Extensão Cultural e da Universidade-Volante (ROCHA, 2001)<sup>5</sup>. Ao mesmo tempo, a pressão dos estudantes secundaristas e universitários reivindicaram “a gratuidade do ensino”, que foi solucionada “dentro dos quadros do populismo”:

Sem alarde, sem uma lei, um decreto, uma portaria, nem mesmo um parecer do Conselho Federal de Educação que abolisse **as taxas das faculdades e universidades federais**, elas foram sendo mantidas em seu valor nominal até que, minimizadas pela inflação, **já não mais valia a pena cobrá-las**. Além do mais, cresceu a participação do Estado, principalmente da União, no financiamento de estabelecimentos de ensino superior. Muitos dos que eram mantidos pelos governos estaduais e por particulares passaram a ser custeados – e controlados – pelo governo federal, através do Ministério da Educação. (CUNHA, 1991, p. 36 – grifo nosso)

Com isso, foi estabelecida a gratuidade dos cursos de graduação *de fato*, mas não *de direito*, nas IES federais (CUNHA, 1991 - itálico no original). Na sequência, diferente do que se esperava pelo campo educacional progressista, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961)<sup>6</sup> não garantiu a gratuidade do ensino médio e superior a todos os brasileiros. O Conselho Federal de Educação também “não reconheceu a legitimidade da gratuidade indiscriminada do ensino superior nas faculdades

<sup>5</sup> As atividades foram banidas com o Golpe Militar de 1964.

<sup>6</sup> Na LDBEN/1961, a extensão foi colocada ao lado de cursos de especialização e aperfeiçoamento, e no Plano Nacional de Educação de 1962, ela nem mesmo é mencionada (SOUSA, 2010).

oficiais” e formulou um parecer no qual “propunha uma fórmula que instituía o pagamento de taxas para os estudantes cujos pais ou responsáveis auferissem renda superior a um valor pré-estabelecido” (CUNHA, 1991, p. 37). Somado a esses fatos, em 1964, havia quase o dobro de candidatos por vaga para cursos de graduação (ALMEIDA, 2006) nas universidades brasileiras. Ainda segundo a autora, tal situação colaborava para engrossar o chamado fenômeno dos excedentes, como ficou conhecido o contingente de candidatos aprovados e habilitados, porém não classificados para ingresso nas instituições. Para tentar enfrentar o problema, o presidente João Goulart baixou o Decreto nº 53.642, em 28 de fevereiro de 1964, criando o Programa Nacional de Expansão de Matrículas. O objetivo dessa política era duplicar o número de vagas no primeiro ano dos cursos de graduação<sup>7</sup>. Entretanto, este programa não se efetivou devido ao golpe militar de 1964, sendo revogado pelo Decreto nº 54.354, de 30 de setembro de 1964.

A resposta do governo militar à demanda por mais vagas nas universidades e faculdades brasileiras deu-se pela criação do financiamento estudantil<sup>8</sup> e de novas modalidades de cursos superiores de curta duração, bem como pelo fomento à expansão de vagas em determinadas áreas do conhecimento em instituições públicas e particulares (ALMEIDA, 2006). Para Almeida (2006, p. 218), a “Carta de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 revelam a visão do Estado como empresário” de um “sistema educacional”

---

<sup>7</sup> Não se pode esquecer do Programa Nacional de Alfabetização, implantado pelo presidente Goulart em 1963.

<sup>8</sup> Roberto Campos elaborou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), entre os anos de 1964 e 1966, que visava “a adoção do ensino pago nos estabelecimentos públicos de ensino, sob a forma de contribuição direta ou bolsa restituível, sendo ela para a manutenção do estudante e/ou para cobertura de anuidades” (CUNHA, 1991, p. 38). A Comissão Meira Mattos, em 1967, recomendou “a concessão de bolsas de estudo restituíveis” e a criação de “um Banco Nacional de Educação” (CUNHA, 1991, p. 39). Em 1976, foi instituído o Programa de Crédito Educativo: “as ideias formuladas para o financiamento de bolsas de estudo para o ensino superior público, que se queria pago, foram adaptadas para salvar o setor privado” (CUNHA, 1991, p. 42).

seletivo e excludente<sup>9</sup>. Assevera essa visão a descrição de que “as novas universidades públicas que se criavam cobravam pelo ensino oferecido, e as mais antigas passaram a cobrar pequenos valores, como forma de ir aumentando aos poucos até que as mensalidades e as taxas chegassem aos valores considerados adequados” (CUNHA, 1991, p. 38). Além disso, a Constituição Federal de 1967, no inciso III do Art. 168, legislou:

O ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior. (BRASIL, 1967)

Ademais, a sanção da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 – Reforma Universitária –, provocou significativa mudança na educação superior brasileira, porém manteve a extensão universitária como uma atividade acadêmica independente das demais (BRASIL, 1968), nada mencionando “a respeito do pagamento nas instituições públicas” (CUNHA, 1991, p. 41). No Art. 40 da Lei nº 5.540/1968, conservou-se como opcional e voluntária aos estudantes a atividade extensionista, como fora previsto na LDBEN/61.

Do ponto de vista conceitual, a extensão foi entendida no período ditatorial (1964-1985) como cursos para “estender” o ensino e serviços para “estender” a pesquisa (SOUSA, 2010). Nessa linha, a ditadura militar realizou três grandes projetos voltados às comunidades carentes do interior do país: o Projeto Rondon, os *Campi* Avançados e o Centro Rural Universitário de Treinamento e Ação Comunitária (CRUTAC) (ROCHA, 2001; SOUSA, 2010).

Os anos de 1980 foram igualmente significativos para a conformação do campo acadêmico brasileiro tal como conhecemos atualmente, sobretudo com a

---

<sup>9</sup> Em total acordo com a política liberal inicialmente liderada por Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos, que entre outras ações alterou a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, referente à aplicação de capital estrangeiro no Brasil e à remessa de lucros ao exterior.

promulgação da Constituição Federal de 1988. Tal texto foi construído em uma conjuntura em que as associações profissionais e os movimentos sociais populares retomaram o direito à organização política formal e a educação superior estava novamente na pauta do governo de José Sarney, haja vista a criação do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES).

Nesse contexto, um marco importante da extensão no período foi a criação do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (FORPROEX), em 1987, que se tornou relevante agente do campo universitário nacional e que propôs uma concepção de extensão universitária até hoje empregada em grande medida pelas IES brasileiras, qual seja, um



[...] processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e Sociedade. A Extensão é uma 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 instrumentalizadora deste processo dialético de teoria/prática, a Extensão é um trabalho interdisciplinar que favorece a visão integrada do social. (FORPROEX, 2006 [1987], p. 11)

A criação do FORPROEX<sup>10</sup> e do seu trabalho nessa definição de extensão foram feitas em nome da sociedade e da transformação social, mas se

<sup>10</sup> Interessante observar que o FORPROEX abarca apenas instituições públicas – excluem-se o Fórum de Extensão das Instituições de Educação Superior Particulares (ForExp) e o Fórum Nacional de Extensão e Ação Comunitária (ForExt) –, diferentemente dos fóruns de graduação e de pesquisa e pós-graduação. Trata-se de aspecto que mereceria ser explorado em outros estudos e que, ao mesmo tempo, viabilizaria

converteram, com o passar dos anos, em meros atos burocráticos. Ou seja, em nosso entendimento, as atividades de extensão, que antes eram um meio secundário e transitório de democratização do conhecimento acadêmico aos membros externos das universidades, tornaram-se um fim em si mesmas, em pé de igualdade com o ensino e com a pesquisa.

Este entendimento da extensão cristalizou-se pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse documento a atividade extensionista foi equiparada ao ensino e à pesquisa no Art. 207. Além disso, no processo constituinte, entidades estudantis e docentes defenderam

[...] a gratuidade do ensino superior público como condição necessária, embora não suficiente, de democratização do ensino. A emenda popular proposta pelas entidades que integraram o Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público Gratuito à Assembléia Nacional Constituinte, subscrita por 270 mil pessoas, defendia essa posição, além de outras igualmente polêmicas. (CUNHA, 1991, p. 43-44)

Se por um lado o acesso ao ensino superior gratuito em instituições públicas oficiais foi contemplado pela primeira vez na Constituição Federal (CUNHA, 1991; ALMEIDA, 2006), por outro não foi expressamente assegurado como direito de todos os brasileiros. O Inciso V do Art. 208, não obstante, sagrou disfarçadamente a meritocracia – tal qual a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948 – para o acesso às limitadas vagas dos cursos gratuitos em IES públicas. Um direito humano limitado. Tais trechos merecem destaque:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e

---

a transformação do FORPROEX em Fórum de Pró-Reitores de Extensão “e Expansão” das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras.

obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. (BRASIL,1988)

Os mesmos entendimentos sobre o direito ao acesso aos cursos superiores e a concepção de extensão universitária persistem por muitos anos e, em 1996, são reafirmados na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/96). O Inciso V do Art. 4º desta lei repete, *ipsis litteris*, o Inciso V do Art. 208 da CF/88. Vale apontar também para o teor do Inciso VII do Art. 43, que detalha a extensão como uma das finalidades da educação superior, isto é, promovê-la “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).

Quanto ao direito à educação superior na década de 1990, cumpre salientar a inovação da possibilidade de oferta de cursos de graduação em diferentes formatos organizacionais (Universidade, Centro Universitário e Faculdade)<sup>11</sup> estabelecidos na LDBEN/96. Essa nova definição, conjuntamente com a política neoliberal dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), permitiu um alargamento do setor privado na educação superior. Com isso, inspirados em Bourdieu e Passeron (2014), podemos dizer que a questão do mérito intelectual (capital cultural) para fazer valer o direito de ingressar no ensino superior deslocou-se mais visivelmente para uma questão de poder aquisitivo (capital econômico).

<sup>11</sup> A Lei nº 9394/96 (LDB) “preparou o arcabouço para um novo modelo de universidade, desconsiderou a prerrogativa constitucional da autonomia universitária, subordinando a universidade a um modelo econômico e aos interesses de setores hegemônicos representados no/pelo Estado. Rompeu, também, com o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, ao criar outras modalidades de instituições de ensino superior [...]” (CONAE, 1997, p. 71).

Conforme Martins (2018, p. 27), “entre 1991 e 1996, o número de IES cresceu apenas 3%, enquanto, entre 1997 e 2001, anos seguintes a LDBEN, 51%, o que mostra uma mudança significativa na condução da política regulatória para a educação superior”. A mesma autora acrescenta que “o crescimento total das matrículas de 1991 a 1996 foi de 19,4%, enquanto o crescimento no período pós-LDBEN/96, de 1997 a 2001, foi de aproximadamente 62%” (MARTINS, 2018, p. 28).

Em 2001, houve a aprovação do Plano Nacional de Educação 2001-2010. Quanto à extensão, a oposição e o governo de Fernando Henrique Cardoso acordaram para aprovar a Emenda aditiva nº 1 atinente à meta 23:

Implantar o Programa de Desenvolvimento da Extensão Universitária em todas as Instituições Federais de Ensino Superior no quadriênio 2001-2004 e assegurar que, no mínimo, 10% do total de créditos exigidos para a graduação no ensino superior no País será reservado para a atuação dos alunos em ações extensionistas. (BRASIL, 2001)

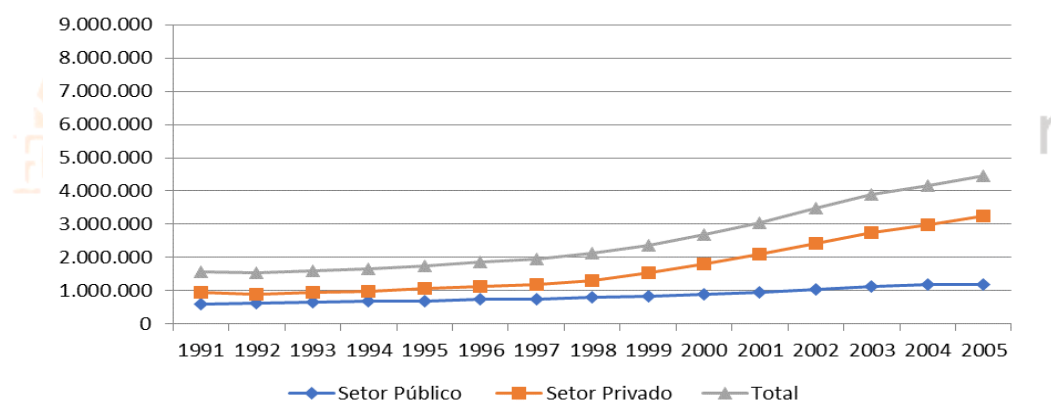
Quanto ao fomento à educação superior, apesar dos avanços do texto, foram vetadas quatro metas (2, 24, 26 e 29) do PNE 2001-2010 implicadas “à ampliação do papel do Estado quanto a recursos financeiros” na educação superior (CATANI; OLIVEIRA, 2003, p. 146 – aspas no original), os quais significaram suprimir

[...] a “proporção nunca inferior a 40% do total de vagas” no ensino público; a criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior para as instituições federais; a ampliação do crédito educativo para atender, no mínimo, a 30% da população matriculada no setor particular e a triplicação, em dez anos, dos recursos públicos para pesquisa científica e tecnológica. (CATANI; OLIVEIRA, 2003, p. 146 – aspas no original)

Na sequência, os governos do Partido dos Trabalhadores prosseguiram com uma política de incentivo à expansão das instituições de ensino superior, via setor privado, por meio da criação do Programa Universidade Para Todos

(ProUni) – que oferece bolsas integrais ou parciais para estudantes de baixa renda em IES particulares – e da alavancagem do programa Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) (Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001). Concomitantemente, fomentaram a ampliação do acesso no setor público<sup>12</sup> através do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) (Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007), bem como promoveram políticas afirmativas com vistas à democratização do acesso e permanência com sucesso de determinados grupos sociais historicamente desfavorecidos. Pode-se observar a evolução das matrículas na educação superior nos Gráficos 1 e 2, a seguir<sup>13</sup>:

**Gráfico 1** – Evolução do número de matrículas em cursos de graduação presenciais (1991-2005)



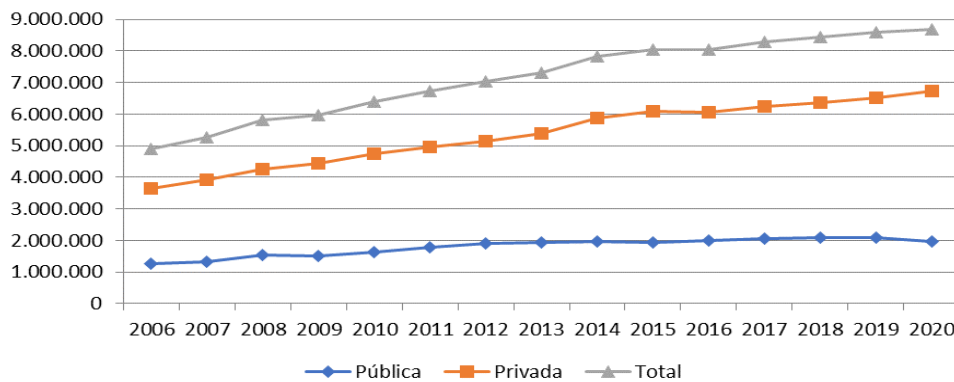
Fonte: Autores, com base nos dados do Inep (BRASIL, 2012).

<sup>12</sup> Sobretudo nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010), pois nos mandatos de Dilma Vana Rousseff (2011-2014; 2015-31/08/2016) esse número se estabilizou.

<sup>13</sup> Não encontramos dados pormenorizados de cursos a distância da série histórica 1991-2010.



**Gráfico 2** – Evolução do número de matrículas em cursos de graduação presenciais e a distância (2006-2020)



Fonte: Autores, com base nos dados do Inep (BRASIL, 2015, 2020).

Mesmo com a forte difusão de IES privadas e o avanço na expansão das vagas das universidades federais nos últimos anos, “no Brasil [...], a população efetiva no ensino superior não reflete a demanda potencial a esse nível de ensino” (MARTINS, 2018, p. 73). Ou seja, existe um contingente virtual de agentes acadêmicos, por motivos diversos, mas especialmente influenciados pelo fator econômico<sup>14</sup>. Em compensação, o público que não tem o direito efetivo de acessar o campo acadêmico pode participar das atividades de extensão universitária – algumas vezes apoiadas por editais de fomento do governo federal.

Ainda sob os governos petistas, foi sancionado pela presidenta Dilma Rousseff o PNE 2014-2024. Em relação à educação superior, podemos destacar as seguintes meta e estratégia:

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.

<sup>14</sup> Martins (2018) fez um estudo das relações entre renda e demandas potencial e efetiva com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2015, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esta parte do trabalho encontra-se detalhada na seção “3.3-Discutindo a democratização perante a realidade da população brasileira e do estado do Rio de Janeiro” (MARTINS, 2018, p. 66-73).

12.7) Assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social. (BRASIL, 2014)

Em relação à meta 12, conforme Minto (2018), prevaleceu o projeto de viés privatista no processo de elaboração do PNE, pois se a projeção na taxa de concluintes da educação básica se mantiver, “é razoável supor” que haverá uma demanda por educação superior que será atendida, sobretudo, pelas IES privadas. Em relação à maioria daqueles que não puderem pagar pelo ensino superior formal, terão, com sorte, a opção da extensão universitária – ironicamente, situada na alçada da meta 12.

A promoção da educação superior ou até de editais de fomento à extensão universitária começaram a sofrer cortes desde 2015, ainda no governo Dilma Rousseff, no início do seu segundo mandato. O período foi marcado pela estagnação da economia brasileira e a nomeação do Ministro da Fazenda Joaquim Levy, com perfil neoliberal. Mas, conforme Oliveira e Amaral (2020), esse cenário de contingenciamento de recursos e desincentivo à educação superior pública e gratuita foi agravado para um modelo ultra liberal a partir do governo Michel Temer (2016-2018) e continuado no governo Jair Bolsonaro (2019-2022), que adotou uma visão ultraconservadora de costumes.

Nesse ínterim, é mister assinalar que foi avalizada a possibilidade de cobrança de cursos de pós-graduação *lato sensu* – considerados como extensão – em estabelecimentos públicos oficiais pelo Supremo Tribunal Federal, em 2017.

Como esforço de síntese do histórico da extensão, transcrevemos um resumo crítico de Botomé (2001) sobre o tema, que mais de duas décadas depois de sua publicação ainda parece bem atual. Para o autor,

Em uma primeira etapa, a extensão aparece e se autodefine como “redentora” da pesquisa científica e do ensino superior. Pouco tempo depois, a extensão é reconhecida como uma “terceira” atividade das universidades: um terceiro “pé” que

apóia (sic) a inserção social da universidade. Logo a seguir, de redentora e de terceiro “pé”, a extensão universitária passa a ser “o caminho da redenção”, sendo a “via de mão dupla”: levando a universidade à sociedade e esta à universidade. Mesmo mantido o discurso oficial nessas metáforas e concepções, o processo de realização das atividades de extensão universitária prosseguiria. Os anos seguintes iriam encontrar a extensão universitária começando a ter o papel de “anúncio e propaganda” da universidade. Ela passava a ser uma “face” (fachada?) que administradores e governos queriam mostrar como “sendo a universidade”. Com isso, a extensão passa a ser utilizada como aparência de compromisso social, camuflando mais do que comprometendo o trabalho da universidade com a sociedade. (BOTOMÉ, 2001, p. 162 – as aspas são do original)

Como viemos desenvolvendo ao longo do texto, concluímos que do ponto de vista histórico, no Brasil, as atividades de extensão se configuram como um alargamento precário da universidade ao contingente populacional excluído historicamente deste espaço. Com efeito, as atividades de extensão podem dispersar energias de agentes contrários a este excludente sistema de consagração social. Embora tenham sido notadas tentativas de concepções mais progressistas de extensão universitária ao longo da história, esta prática em pouco tempo se tornou mais um dos diversos dispositivos burocráticos que operam nesse espaço – ocorrendo uma verdadeira “delinquência acadêmica” com a transformação dos “meios” em “fins” (TRAGTENBERG, 2002).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no exposto, foi possível discutir a ideia segundo a qual, ao longo da história da educação superior brasileira, a extensão universitária persistiu (e ainda persiste) como um elemento compensador a parte para os grupos sociais impossibilitados de acessar as restritas vagas disponíveis em cursos de graduação - daí a importância da extensão na constituição da estrutura elitista da universidade brasileira.

Em suma, as duas extensões da universidade persistiram de forma combinada ao longo da história da educação superior brasileira, desde o período colonial, para assegurar um direito de acesso diferencial ao saber acadêmico. Na atualidade, esse reduzido direito de acesso aos cursos de graduação – em 2020, apenas 23% das matrículas foram no setor público (BRASIL, 2020) – é acompanhado de atividades de extensão (com pertinência social) destinadas à comunidade externa das IES, como prevê a Resolução CNE nº 7 de 2018 (BRASIL, 2018). Para tentar contrapor esse cenário, há de se destacar as ações políticas de expansão, interiorização e democratização da universidade pública, gratuita e de qualidade nos antigos governos petistas, bem como a implementação das cotas sociais e raciais. Com a potencialização de tais mecanismos, as atividades de extensão perdem o seu papel inicial de ‘redenção’ (BOTOMÉ, 2001) da má consciência de estudantes e professores universitários de classe média (sobretudo, branca), que precisam compensar o gozo dos seus privilégios sem abrir mãos deles.

Não se trata de desacreditar a importância das atividades de extensão, tão necessárias e urgentes no Brasil. Entretanto, se a maioria das pessoas egressas do ensino médio e provindas das classes populares tivessem assegurado o direito à educação superior e ao menos parte delas retornassem formadas às suas respectivas comunidades, não faria sentido ou não seria tão imperioso que as atividades de extensão procurassem prestar assistência ou reatar laços de solidariedade com esse público. Com isso, esperamos que essa modesta revisão histórica possa ter avançado para além dos debates acerca das concepções metodológicas de extensão, de forma a trazer o tema para próximo das discussões da divisão social/intelectual do trabalho e das desigualdades sociais perpetradas através da distribuição desigual do saber sistematizado pelas IES.

Por fim, cumpre destacar que o FORPROEX já afirmou de forma enfática sua natureza pública (estatal) (FORPROEX, 2012), sendo que tal fato

poderia ensejar a sua defesa mais efetiva da extensão (expansão) do acesso aos cursos de graduação públicos, gratuitos, laicos e de qualidade. Tornar-se-ia um guardião das duas extensões da universidade pública e gratuita do país – é dizer, um Fórum de Pró-Reitores de Extensão e “Expansão” das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvia Maria Leite. **Acesso à educação superior no Brasil: uma cartografia da legislação de 1824 a 2003**. 2006. 389 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

BOTOMÉ, Silvio Paulo. Extensão universitária: equívocos, exigências, prioridades e perspectivas para a universidade. In: FARIA, Dóris Santos de (Org.). **Construção conceitual da Extensão Universitária na América Latina**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 159-175.

BRASIL. **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931**. Dispõe sobre o ensino superior no Brasil. Rio de Janeiro, 1931. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19851.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19851.htm). Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 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/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm). Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação:** proposta do Executivo ao Congresso Nacional. Brasília: INEP, 1998. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/485349](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/485349). Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. **Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 8035/2010.** Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=831421](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=831421). Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Série Histórica por Município:** Número de cursos, Matrículas, Concluintes, Vagas Oferecidas, Candidatos Inscritos e Ingressos – Censo 1991 a 2010. Brasília, 2012.

BRASIL. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Novo Painel de Monitoramento do PNE.** Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWUzMjRjZTgtOWQ2Zi00MmJhLTlmZjltM2Y5YzRjZWNhOTUzliwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMTtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em: 11 jun. 2023.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira. As políticas de educação superior no Plano Nacional de Educação (PNE) - 2001. **Pro-Posições**, v. 14, n. 1, p. 143-148, 2003.

CONAE – Congresso Nacional de Educação. **Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira**. Belo Horizonte: APUBH, 1997. Disponível em: <https://www.adusp.org.br/files/PNE/pnebra.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2023.

CUNHA, Luiz Antônio. A gratuidade no ensino superior público: da proibição à garantia constitucional. In: VELLOSO, Jacques (Org.). **Universidade Pública: política, desempenho, perspectivas**. Campinas: Papirus, 1991, 31-55.

FORPROEX – Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. **Indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão e a flexibilização curricular: uma visão da extensão**. Porto Alegre: UFRGS; Brasília: MEC/SESu, 2006.

FORPROEX – Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. **Carta de Brasília**. Brasília: FORPROEX, 2012. Disponível em: <https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/2012-XXXII-Encontro-Nacional-Brasilia.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2023.

MINTO, Lalo Watanabe. Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. **Revista Brasileira Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, e230011, 2018.

MARTINS, Melina Klitzke. **Há tendência de democratização no acesso a cursos de prestígio da UFRJ?** Análise com base no perfil dos ingressantes – 2013 a 2016. 208 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

OLIVEIRA, João Ferreira de; AMARAL, Nelson Cardoso. As transições políticas no Brasil e seu efeito na educação brasileira. **Universidades**, v. 71, n. 85, p. 11-32, 2020.

ONU - Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos - Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

Acesso em: 31 jul. 2023

RIBEIRO, Maria das Graças. Caubóis e caipiras. Os land grant colleges e a Escola Superior de Agricultura de Viçosa. **Revista História da Educação**, v. 10, n. 19, p. 105-120, 2006.

ROCHA, Roberto Mauro Gurgel. A Construção do Conceito de Extensão universitária na América Latina. In: FARIA, Dóris Santos de. (Org.). **Construção**

**conceitual da Extensão Universitária na América Latina.** Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 13-29.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. A Reforma do Ensino Secundário. In: SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema.** São Paulo: Paz e Terra/Fundação Getúlio Vargas, 2000, p. 205-215.

SOUSA, Ana Luiza Lima. **A história da extensão universitária.** 2ª ed. Campinas: Alínea, 2010.

TRAGTENBERG, Maurício. A delinquência acadêmica. **Verve**, n. 2, p. 175-184, 2002.

RECEBIDO EM: 04/09/2023

PARECER DADO EM: 16/11/2023



[www.revistafenix.pro.br](http://www.revistafenix.pro.br)