UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

Faculdade de Administração e de Turismo

Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP

Dissertação

A (des) continuidade de programas sociais em organizações públicas de ensino superior:
O caso do programa vizinhança na UFPel

Marcelo Nascimento Fagundes

Pelotas, 2018

Marcelo Nascimento Fagundes

A (des)continuidade de programas sociais em organizações públicas de ensino superior:

O caso do programa vizinhança na UFPel

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP da Faculdade de Administração e de Turismo da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Márcio Barcellos

Pelotas, 2018

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

F151d Fagundes, Marcelo Nascimento

A (des)continuidade em programas sociais dentro de organizações públicas de ensino superior : o caso do programa Vizinhança na UFPel / Marcelo Nascimento Fagundes ; Márcio Barcellos, orientador. — Pelotas, 2018.

106 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas, 2018.

1. Extensão. 2. Políticas públicas. 3. Continuidade. I. Barcellos, Márcio, orient. II. Título.

CDD : 351

Elaborada por Maria Inez Figueiredo Figas Machado CRB: 10/1612

Marcelo Nascimento Fagundes

A (des)continuidade de programas sociais em organizações públicas de ensino superior: O caso do programa vizinhança na UFPel

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública, Faculdade de Administração e Turismo, Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 13/12/2018

Banca examinadora:

Prof. Dr. Márcio Barcelos (Orientador)
Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Francielle Molon da Silva
Doutora em Recursos Humanos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Vanessa Doumid Damasceno
Doutora em Letras pela Universidade Católica de Pelotas

Resumo

Este trabalho trata do programa de Extensão da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) denominado Programa Vizinhança, enquanto representativo, num nível micro, da execução de uma política pública. A análise aborda o processo de tomada de decisão neste programa, com destaque às dinâmicas de continuidade e descontinuidade que ocorrem em função das configurações internas da organização. Considera que tais reveses aconteceram alheios à relevância e retorno atingidos pelo programa. Busca identificar fatores capazes de impactar na perenidade do programa. Destaca a dimensão *politics* como a principal interferência ao desenvolvimento da iniciativa. Refuta a simples reedição do programa como forma de resgatar os aspectos bem sucedidos daquela prática. Enfatiza a inadequação desta solução, a partir da impossibilidade de reproduzir a janela de oportunidades existente no momento da concepção da ação. Propõe a adoção da curricularização da extensão, conforme preconizado pela estratégia 12.7, anexa à lei nº 13.005/2014, no sentido de preservar futuras ações de extensão das perturbações impostas por alterações conjunturais. Sugere a incorporação do conhecimento e da estrutura residuais do programa Vizinhança à Seção de Integração Universidade e Sociedade da PREC, de modo a implementar novo órgão, designado a intermediar iniciativas de Extensão dentro da UFPel com o público-alvo localizado no entorno do campus Porto, e como forma de distanciar a ação extensionista do personalismo, danoso à continuidade.

Palavras-chave: extensão, políticas públicas, continuidade

Abstract

This work deals with the social service program of the Federal University of Pelotas (UFPel) called Programa Vizinhança (Neighborhood Program), while representing, at a micro level, the execution of a policy. The analysis addresses the decision-making process in this program, highlighting the dynamics of continuity and discontinuity that occur as a function of the organization's internal configurations. It considers that such setbacks occurred outside the relevance and return achieved by the program. It seeks to identify factors capable of impacting the continuity of the program. It highlights the political dimension as the main interference in the development of the initiative. It refutes the simple reissue of the program as a way to rescue the successful aspects of that practice. It emphasizes the inadequacy of this solution, due to the impossibility of reproducing the window of opportunity existing at the time of the conception of the action. It proposes the adoption of the curricularisation of extension, as recommended by strategy 12.7, annexed to law 13.005 / 2014, in order to preserve future actions to extend the disturbances imposed by conjunctural changes. Suggests the incorporation of the knowledge and residual structure of the Programa Vizinhança to the University and Society Integration Section of PREC, in order to implement a new body, designated to intermediate social service initiatives inside UFPel with the target public located around the Porto campus, and as a way of distancing social service programs from personalism, harmful to continuity.

Palavras-chave: university social services, policy, continuity

Lista de Figuras

Figura 1 – notícia da liberação da verba para compra do antigo frigorífico Anglo pela UFPel 23

Figura 2 – delimitação da área no entorno do campus Porto da UFPel definida como aglomerado subnormal pelo IBGE 30

Figura 3 – delimitação da área de ação do Programa Vizinhança 30

Figura 4 – moradia do bairro Balsa em região não classificada como aglomerado subnormal. Ao fundo o prédio da reitoria da UFPel 31

Figura 5 – notícia referente aos protestos dos moradores da Balsa contra o muro erguido pela UFPel 63

Figura 6 – informação sobre projeto vinculado ao programa Vizinhança na página eletrônica de notícias clicrbs 75

Figura 7 – reportagem referente aos cinco anos da instalação da reitoria da UFPel no bairro da Balsa, com destaque às melhorias no acesso a serviços públicos. Em realce, citação ao Programa Vizinhança 76

Figura 8 - Gráfico dos valores captados pelo programa Vizinhança e projetos subordinados e pelos demais programas e projetos da UFPel por edital ProExt 81

Figura 9 – Notícia do jornal Diário Popular de 08/05/2005 85

Figura 10 - Gráfico da quantidade de professores ainda atuantes em 2018 na UFPel, por ano de contratação.....89

Lista de Tabelas

Tabela 1 – conceitos pertinentes na avaliação de uma *policy*.....46

Tabela 2 – ocupantes de cargos de gestão aptos a tomar decisões que afetassem o Programa Vizinhança, conforme o período de atuação..... 52

Tabela 3 - Dados do programa Vizinhança no Relatório de Projetos por Unidade com Local de Realização no período de 2009 a 2016.....77

Tabela 4 - número de notícias divulgadas na página do CCS UFPel conforme o assunto.....79

Tabela 5 - valores captados (R$) pela UFPel e pelo programa Vizinhança e projetos subordinados por edital ProExt.....81

Tabela 6 – cronograma de ações.....96

Lista de Abreviaturas e Siglas

CCS	Coordenação de Comunicação Social
FORPROEX	Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições de Educação Superior Brasileiras
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
MEC	Ministério da Educação
PREC	Pró-Reitoria de Extensão e Cultura
PNE	Plano Nacional de Educação
ProExt	Programa de Extensão Universitária
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PROGIC	Pró-Reitoria de Gestão da Informação e Comunicação
SAMI	Programa Santo André Mais Igual
UFPel	Universidade Federal de Pelotas

Sumário

1. Introdução..... 9
1.1. Tema..... 9
1.2. Problema de pesquisa..... 13
1.3. Justificativa..... 15
1.4. Objetivos..... 18
1.5. Hipóteses..... 19
2. Fundamentação teórica: revisão bibliográfica..... 20
2.1. O frigorífico Anglo e a formação do bairro da Balsa 20
2.2. Intervenções em favelas 24
2.3. Extensão Universitária 27
2.3.1 Metodologia do programa Vizinhança 28
3. Referencial teórico-analítico 32
3.1 Dinâmica política nas organizações públicas..... 32
3.2 Fatores de preservação de programas institucionais..... 34
3.3 Parâmetros de avaliação em ações sociais..... 36
3.4 Modelos de análise de políticas públicas..... 37
4. Procedimentos metodológicos..... 47
5. Descontinuidade no Vizinhança: buscando entender a ambiguidade de decisões na UFPel 51
5.1. O que contam os participantes? 52
5.2. O que foi documentado sobre o Vizinhança? 71
5.3. O programa Vizinhança como fruto de uma janela de oportunidades ... 83
6. Proposta de intervenção..... 91
6.1. Embasamento teórico da proposta..... 91
6.2. Execução da tarefa: curricularização..... 94
7. Considerações finais..... 98
Referências..... 100
Apêndice..... 106

1. INTRODUÇÃO

1.1. TEMA

Ainda que a Extensão Universitária seja um tema bastante citado dentro do ambiente acadêmico, não há indícios de que um entendimento aprofundado a respeito do assunto esteja sendo encaminhado. Embora o jargão de "indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão" seja um lugar-comum no âmbito das discussões sobre o papel da Universidade, este tema ainda é compreendido sob uma ótica limitada. Além disso, muito se relata a respeito da relativa subestimação da Extensão frente às outras dimensões que constituem os pilares da Universidade: a Pesquisa e o Ensino (FERNANDES ET AL, 2012).

Entendida sob o senso comum como qualquer atividade praticada por membros da comunidade universitária fora do ambiente acadêmico, as tentativas de definição de uma identidade para a Extensão Universitária recaem principalmente em três concepções: assistencialista, interativa/transformadora e responsiva às demandas de mercado (JEZINE, 2004). As diretrizes e bases da educação nacional, inclusive a de nível superior, foram estabelecidas pela lei 9.394 de 1996. Esta legislação estabelece que a Extensão deva ser "aberta à participação da população" e que a difusão dos resultados obtidos pela pesquisa acadêmica sejam revertidos para a sociedade. O Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições de Educação Superior Brasileiras (FORPROEX) confere, à Extensão, a responsabilidade pela interação entre Universidade e sociedade e o papel de transformá-la (FORPROEX, 2012). Entende-se que a principal referência legal a respeito do assunto vai ao encontro da segunda concepção de Extensão, sendo também a noção que direciona este estudo.

Ao seguir os princípios extensionistas, a Universidade executa ações que, por consistirem em intervenção prática na sociedade, podem ter características de políticas públicas. Conforme os preceitos constitucionais, é competência comum das diversas instâncias do Poder Executivo (União, Estados, e Municípios) a promoção e execução das políticas de combate à pobreza e de habitação e saneamento (BRASIL, 1988). Isso não impede que Universidades assumam o protagonismo, ainda que em pouca frequência, e coloquem em prática ações efetivas direcionadas a comunidades carentes.

O alto grau de complexidade que envolve este tipo de intervenção vai além dos procedimentos referentes à execução material da política. A variedade de

contradições presente em organizações como uma universidade afeta o modo como as decisões são tomadas no decorrer do processo, o que justifica a atenção dos estudos em administração pública. O caso do Programa Vizinhança da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) é um exemplo deste tipo de ação.

Em abril de 2007, o governo federal instituía o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, conhecido como Programa REUNI, disponibilizando recursos expressivos para a renovação da estrutura física destas instituições. No ano de 2008, dentro deste contexto, a UFPel teve sua sede transferida para uma nova região, imediatamente junto a uma comunidade de baixa renda, denominada bairro da Balsa. Tal comunidade se formara em função do antigo frigorífico Anglo, uma outrora próspera indústria alimentícia, de grande importância econômica na região citada e na cidade de Pelotas. A instalação dos cursos e o desenrolar das atividades da instituição interferiram de forma intensa na rotina da comunidade. Espaços antes de uso livre foram ocupados, perturbando a circulação dos moradores. As entrevistas coletadas para esta pesquisa atestam o ambiente de desconfiança e insegurança de parte a parte, gerado pelo súbito convívio entre dois ambientes tão contrastantes.

Um ano após a chegada à nova sede, a reitoria da Universidade idealizou e pôs em prática um programa de extensão, que visava mitigar tais problemas ao interferir positivamente na qualidade de vida dos moradores vizinhos ao novo Campus. Esse combinado de ações de cunho social recebeu o nome de Programa Vizinhança. Tal programa, a despeito da repercussão positiva que recebeu nos seus primeiros anos, gradualmente foi perdendo expressão, com a redução de suas atividades e menor presença no cotidiano da UFPel e do seu entorno. As pesquisas exploratórias, que embasaram a construção desta pesquisa, identificaram um desinteresse por parte da administração da universidade, o que sugere a retirada do programa da agenda de tomada de decisão da organização.

Medidas tomadas no âmbito de uma organização complexa como a UFPel, com um orçamento comparável ao da prefeitura da cidade de Pelotas[1] tem o potencial de atingir toda a comunidade onde esta se insere. Assim, uma política de extensão em uma organização deste porte dificilmente seria definida de maneira

[1] A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2018 da prefeitura de Pelotas definiu o orçamento da cidade em R$ 1.128.929.837,40, enquanto o valor constante como orçamento da UFPel na LOA 2018 da União é de R$ 706.325.640.

consensual ou “pacífica”. Estudos clássicos sobre processos de tomada de decisão, como Bachrach e Baratz (2011), dentre outros, já demonstraram que conflitos e disputas fazem parte dos processos decisórios em ambientes organizacionais complexos.

A partir destas considerações, chegou-se à temática central deste estudo, qual seja, a implementação de programas de extensão por parte de universidades federais e a continuidade e descontinuidade desses programas. A premissa da universidade como organização complexa, onde processos de tomada de decisão sofrem a influência de diversos atores e fatores (BACHRACH e BARATZ, 2011; COHEN, MARCH E OLSEN, 1972) é essencial nesta abordagem.

Na investigação que diversos teóricos empreendem a respeito do tema da Extensão Universitária, a procura por uma definição é uma constante. A falta de uma identidade clara para a Extensão é destacada por Bartnik e Silva (2009), que refutam o tratamento de prática caritativa que esta ocasionalmente recebe. Estes autores alegam que a dificuldade em avaliar este tipo de ação se dá pela falta de “uma concepção clara do modelo que deveria ser adotado, de que forma fazer, para quem e por quem” (BARTNIK & SILVA, 2009, pg. 464). A prática extensionista pode assumir concepções diversas em diferentes momentos históricos, o que, conforme Jezine (2004), justificaria a necessidade de se entender o viés ideológico que a orienta. A dificuldade para que a almejada indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão supere os limites do campo teórico também já foi descrita. Moita e Andrade (2009) identificam que esta proposição não é exercida na prática dos docentes, prevalecendo a ocorrência de atividades isoladas ou, no máximo, duais, frequentemente entre Ensino e Pesquisa.

Estes trabalhos, no entanto, não investigam a Extensão enquanto processo de tomada de decisão. Nesse sentido, esse estudo analisa o processo de construção, implementação, continuidade e descontinuidade do Programa Vizinhança a partir de uma perspectiva processual, objetivando assim uma compreensão mais aprofundada desses processos complexos, e criando possibilidades para uma intervenção mais qualificada por parte dos gestores no que tange à institucionalização de programas de Extensão.

Além desta introdução, em que são apresentados o tema, o problema de pesquisa, a justificativa, os objetivos e as hipóteses levantadas no estudo, compõem este trabalho uma seção de fundamentação teórica, dividida entre revisão

bibliográfica e referencial teórico. A primeira parte consiste no levantamento de informações pertinentes ao conhecimento do contexto estudado. Foram descritos a história do frigorífico Anglo e do bairro Balsa, alguns modelos de intervenções em áreas carentes e conceitos definidores da Extensão Universitária. Já o segmento referente ao embasamento teórico-analítico se pauta por buscar os parâmetros que serviram de referência para a análise dos dados levantados.

O trabalho tem seguimento com a descrição dos procedimentos metodológicos aplicados no estudo e a análise dos dados, em que se faz um relato e uma reflexão a respeito das informações obtidas. Adiante, são feitas considerações finais, em que se defende a institucionalização da Extensão como incentivo a perenidade de ações como o Vizinhança, e apresenta-se a incorporação da Extensão aos currículos dos cursos de graduação como proposta de intervenção, visando colaborar na preservação de futuras ações deste tipo que venham a ser implementadas dentro da UFPel. Por fim, algumas considerações finais fazem o fechamento do trabalho.

1.2. PROBLEMA DE PESQUISA

As limitações impostas a gestores públicos quanto ao uso de racionalidade plena na tomada de decisão já foram descritas por Herbert A. Simon (SIMON, apud SOUZA, 2006). O processo da tomada de decisão em organizações complexas é propenso a disputas e instabilidades, estabelecendo um contexto de dificuldade na construção de uma *policy*[2].

Um estudo que se tornou clássico tanto na área de organizações quanto de políticas públicas feito por Michael D. Cohen, James G. March e Johan P. Olsen (1972), tratou dos processos de tomada de decisão em organizações complexas. Tomando como base empírica universidades, esta pesquisa levou os autores a tipificarem essas organizações como "anarquias organizadas", caracterizadas por atributos como ambiguidade, incerteza e participação fluida. O comportamento destas organizações, conforme o estudo, frequentemente seguiria um padrão descrito pelos autores como Modelo da Lata de Lixo (*Garbage Can Model*). Sob este ponto de vista, não haveria, necessariamente, vínculo entre problemas e soluções nas tomadas de decisão, mas sim a adequação das vontades, interesses e perspectivas dos atores envolvidos às situações que vão aparecendo no dia a dia da gestão.

Considera-se como unidade de análise deste trabalho o programa de extensão universitária Vizinhança, vinculado à Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PREC) da UFPel. A questão primordial do estudo é "o que" se passou com o Programa Vizinhança desde sua implementação, uma vez que dados que corroborem a percepção de descontinuidade do programa deveriam ser identificados. A observação das informações colhidas levou a proposição de que fatores, tanto de gestão quanto relativos à dinâmica política interna da UFPel, interferiram na condução do programa. Supõe-se que tais fatores tiveram relação com a redução das atividades e com o afastamento do programa de sua configuração e objetivos iniciais.

---

[2] Utiliza-se aqui de nomenclatura da língua inglesa por proporcionar maior precisão a conceitos que, em português, são limitados à expressão "política". A dimensão *policy* subentende o conceito de "atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política" (RUA, 2009). Enquanto outra dimensão, descrita como *politics*, compreende "o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição" (FREY, 1999).

A problemática da pesquisa aqui empreendida se formou a partir do exame de literatura relacionada ao tema. Três vertentes principais, passíveis de se complementarem na compreensão do assunto, foram foco da pesquisa bibliográfica: a Extensão Universitária, a tomada de decisão na implementação de políticas e programas públicos e a continuidade e descontinuidade, tanto de políticas públicas quanto de ações similares concebidas por organizações públicas. Decorrente desta consulta, diferentes fatores com propensão a influir na continuidade de políticas públicas foram identificados. Schall (1997) trata da dimensão política inerente às sucessões de gestores, em que um ambiente permeado por disputas desta ordem acaba por limitar a possibilidade de continuidade a programas no decorrer de administrações diferentes. Bachrach e Baratz (1962) identificam situações em que o direcionamento dos recursos disponíveis obstrui a entrada na agenda de decisões dos temas e ações que não sejam do interesse do grupo detentor do poder. Denaldi (2004), tratando especificamente do tema das intervenções em áreas com vulnerabilidade, aponta três variáveis capazes de afetar o êxito de ações desta modalidade: 1) a articulação das ações propostas com outras instituições; 2) a captação de recursos para fomentar o programa; 3) a definição da metodologia para a intervenção a ser estipulada.

Deste modo, chegou-se a duas perguntas condutoras do estudo que se complementam:

Que fatores tiveram relevância na estruturação da continuidade e descontinuidade ao longo do tempo do Programa Vizinhança, enquanto ação de extensão relevante para a comunidade da UFPel e entorno?

Esta primeira questão de pesquisa foca na discussão teórica do tema. Tal reflexão acabou por desenvolver outra pergunta, diretamente articulada e com enfoque mais aplicado, relacionada à dimensão dos processos de tomada de decisão em organizações complexas como universidades federais, formulada nos seguintes termos:

Quais as possibilidades de planejamento e execução de programas de extensão com cunho social que sejam mais estáveis e menos sujeitos às perturbações políticas características desse tipo de organização complexa?

1.3. JUSTIFICATIVA

O caso que este trabalho se propõe a analisar envolve algumas questões pertinentes à administração pública de um modo geral e à gestão de Instituições de Ensino Superior (IES) de forma mais específica, quais sejam: situações de desigualdade territorial, ausência da atuação do Estado, busca por afirmação da área de Extensão Universitária, implementação de programas de extensão como políticas de uma universidade e a continuidade e descontinuidade destas políticas.

O contexto encontrado pela gestão da UFPel ao iniciar suas atividades no novo campus, indutor da criação do Programa Vizinhança, envolvia os quatro primeiros temas acima. Já o enfraquecimento pelo qual o programa passou após três anos de bom desempenho remete a questão da descontinuidade de políticas em organizações complexas, nesse caso específico, políticas de Extensão em universidades federais.

O aproveitamento dos prédios do antigo Frigorífico Anglo para a construção do novo campus da UFPel levou a que a universidade se estabelecesse em um ambiente de vulnerabilidade econômica e social. A indústria alimentícia que havia fomentado a formação do bairro, ao encerrar suas atividades na década de 1990, provocou “uma redução significativa na oferta de empregos, (...) empobrecimento desta população e na diminuição da sua qualidade de vida” (KANTORSKI, 2009, pg. 2). Tal situação suscitou a necessidade de inserir a universidade na comunidade, de modo a garantir uma convivência adequada entre a UFPel e o bairro Balsa. Assim, o então reitor, Antonio Cesar Gonçalves Borges, propôs a organização de um programa que abrangesse o conjunto das ações extensionistas, propostas ou já em andamento, cuja área de ação fosse a região periférica ao campus. Este processo seria coordenado pela PREC, em um programa único denominado Programa Vizinhança.

Com grande repercussão na comunidade nos anos iniciais, o Programa Vizinhança chegou a contar com 18 projetos interdisciplinares de ações sociais promovidas por diferentes unidades acadêmicas (KANTORSKI, 2009). Apesar de ter apresentado resultados relevantes nos aspectos acadêmico e social, após algum tempo, foi perdendo fôlego até tornar-se praticamente inexistente. Um desinteresse crescente em relação à iniciativa tomou conta da comunidade acadêmica da UFPel, levando ao abandono daquele por parte de vários cursos e docentes participantes.

A relevância do Programa Vizinhança em si está na oportunidade que este tipo de evento ofereceu em associar, de forma integrada, formação acadêmica e atuação social, constituindo-se em um exemplo do que se preconiza ser uma ação de Extensão. O “caso” descreve um momento em que uma instituição universitária atuou em uma comunidade carente da atuação do Estado, tentando, através do conhecimento acadêmico, intervir de forma prática na sociedade.

Já a relevância do caso “Programa Vizinhança” como objeto de pesquisa reside tanto na efemeridade à qual esta iniciativa esteve sujeita enquanto ação de extensão com cunho social[3], quanto nos aspectos, externos à gestão do programa, que interferiram na sua perenidade. Uma universidade do porte da UFPel oferece um ambiente empírico apropriado para a análise dos mecanismos que impactam na continuidade ou descontinuidade daquilo que é decidido em organizações. As disputas entre grupos com propostas políticas distintas que permeiam este processo, instabilidades próprias desse tipo de organização, justificam o interesse por este caso como objeto de estudo.

A possibilidade de replicabilidade das observações do estudo se insinua, na medida em que a perda de continuidade na implementação de políticas públicas é um fenômeno recorrente.

Diante do exposto, este trabalho justifica-se do ponto de vista acadêmico teórico por visar contribuir com os estudos de continuidade e descontinuidade em organizações públicas. A descontinuidade de políticas por questões alheias ao interesse público se dá tanto num nível macro, relacionado aos ciclos eleitorais nos poderes executivo e legislativo, quanto no âmbito das organizações públicas complexas como empresas estatais e autarquias (incluídas aqui as universidades federais). Estas rupturas apresentam potencial de prejuízos no atendimento de demandas da população e de perda de conhecimento, motivo pelo qual se faz interessante o aprofundamento do debate a respeito do tema.

Sob um prisma mais prático, os dados e conclusões eventualmente aqui obtidos podem vir a colaborar na elaboração de programas sociais voltados a melhoria da qualidade de vida em áreas carentes. O entendimento pelo poder executivo – usualmente prefeituras municipais - de intervenção em áreas carentes

[3] O programa Vizinhança assumiu um caráter de política pública na medida em que se propôs a cumprir tarefas que seriam de competência do Estado, tais como intervenções nas áreas de educação, cultura, saúde e urbanização

preza principalmente o aspecto da estrutura física, representada por obras de engenharia (abertura de ruas, construção de residências, etc). A medida do sucesso é feita primordialmente pelos aspectos político e financeiro. A participação de Universidades na melhoria da qualidade de vida nestes ambientes, uma vez que permeada pelos princípios da Extensão Universitária, tem o potencial de enriquecer o processo, oferecendo o conhecimento desenvolvido no ambiente acadêmico como subsídio para a elaboração de programas de alcance mais amplo.

Uma discussão a respeito da missão da Extensão também se faz relevante do ponto de vista da Administração Pública, uma vez que os resultados que uma ação extensionista podem vir a subsidiar ações do Poder Público. Outro aspecto diz respeito à relação com a comunidade alvo, que pode assumir uma concepção mais assistencial ou mais participativa. Há possibilidades de que as intervenções urbanas que visem incremento em áreas como educação, saúde, renda e cidadania se instrumentalizem melhor a partir do saber acadêmico (GOMES E FERNANDES, 2009; CORDEIRO, 2009). Além disso, o uso de parâmetros científicos na avaliação dos programas capacitaria o poder público a melhor direcionar os recursos. Sem ser o objetivo principal aqui pesquisado, este estudo pode oferecer algumas observações úteis à discussão do assunto.

1.4. OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo central o entendimento, a partir do estudo de um caso específico, de como se dá a construção, continuidade e descontinuidade de uma política de extensão com viés social implementada por organização pública. Optou-se por analisar o caso do Programa Vizinhança, em função deste ter representado o desdobramento de uma *policy* da Universidade Federal de Pelotas, por uma gestão específica em dado momento do tempo, voltada à integração e articulação com a comunidade que cerca a universidade. Nesse sentido, busca-se compreender as razões que levaram à construção do programa enquanto política da universidade, sua continuidade e posterior descontinuidade, dando-se foco à dinâmica interna da organização, no caso a Universidade Federal de Pelotas.

De modo a clarificar os componentes da meta acima, objetivos específicos são listados abaixo:

- identificar possíveis fatores que determinem a desestruturação de políticas em organizações públicas;
- propor procedimentos preventivos que colaborem para a continuidade desta ações.

Como objetivos secundários, este estudo se propõe a:

- discutir o papel da Extensão Universitária dentro das Instituições de Ensino Superior;
- levantar a questão do obstáculo que a dimensão do conflito político (*politics*) pode representar para a perenidade de políticas públicas (*policy*).
- discutir as políticas públicas de intervenção em aglomerados subnormais;
- oferecer subsídios para colaborar na elaboração de ações similares à aqui estudada;
- apresentar dados e propor conclusões que possam auxiliar em futuras pesquisas relacionadas ao tema.

1.5. HIPÓTESES

Como ponto de partida desta seção, destaca-se que as hipóteses aqui aventadas não podem ser comprovadas de forma experimental. A característica qualitativa do trabalho, focado na tentativa de compreender o fenômeno, assim como a impossibilidade prática de reproduzir o evento estudado, descartam tal abordagem. A proposição das hipóteses tem a função de conduzir a análise do caso, de modo a “gerar proposições teóricas que seriam aplicáveis a outros contextos” (ALVES-MAZZOTTI, 2006, pg. 646).

A hipótese central aqui levantada é de que fatores passíveis de controle pelos gestores da UFPel tiveram papel relevante na descontinuidade no Programa Vizinhança. Cogita-se que disputas políticas internas da instituição foram importantes como fator motivador da desestruturação da configuração original do programa, via omissão ou desinteresse pelas ações identificadas com a administração anterior.

Uma análise preliminar, feita a partir da pesquisa exploratória realizada para este projeto, levou a proposição de que aconteceram problemas na condução do programa e que tais problemas provocaram seu enfraquecimento. Como decorrência da primeira proposição, subsidiado pelo referencial teórico, nova proposição foi elaborada, de que tais reveses podem ser de duas ordens: falhas na execução do programa e; interferências decorrentes de conflitos políticos internos da instituição.

A observação inicial do processo aponta uma perceptível incoerência entre a aprovação aparentemente alta do Programa Vizinhança dentro da comunidade, associada a um contexto nacional de disponibilização de recursos, e o súbito enfraquecimento do programa. O período pesquisado, que vai de 2009 a 2016 incluiu uma transição entre diferentes gestões de reitoria, fato que sugere a influência da dimensão *politics* nos rumos das decisões tomadas. Assim, aventa-se a hipótese (dentro dos limites já descritos no início desta seção) de que fatores relativos às relações complexas existentes dentro de uma Universidade tenham sido mais relevantes no declínio da ação do que os aspectos ligados ao planejamento. Esta abordagem motivou que o estudo tenha usado como parâmetros os modelos de avaliação de políticas públicas que contestem o conceito de racionalidade.

Uma vez exposta a conjuntura da qual parte esta pesquisa, damos prosseguimento ao trabalho com a revisão da literatura e o referencial teórico que fundamentam a análise do caso.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: REVISÃO DA LITERATURA

Entende-se que a compreensão da problemática social que envolve um programa como o Vizinhança passa pelo conhecimento da construção da comunidade periférica aos prédios onde hoje se situa a sede da UFPel. As edificações que compunham o antigo Frigorífico Anglo representavam, para aquela coletividade, mais do que a indústria motivadora da formação do bairro. A desconfiança provocada pela ocupação destes prédios por uma nova entidade, desconhecida daquela população, foi mais uma justificativa para ações que buscassem a integração entre os dois grupos sociais. Assim, optou-se por fazer um breve histórico da formação do bairro Balsa e sua relação com o complexo de prédios atualmente ocupados pela Universidade.

2.1 O frigorífico Anglo e a formação do bairro Balsa

A criação de gado e negócios correlatos ao preparo da carne para comércio foram atividades de grande importância para a cidade de Pelotas de forma geral e para o bairro da Balsa especificamente. O entorno da cidade de Pelotas, no começo do século XX, reunia uma série de condições favoráveis ao desenvolvimento deste setor econômico (MICHELON, 2012).

A demanda por carne na Europa decorrente da primeira guerra mundial serviu como incentivo para que investidores locais fundassem, em 1917, a Companhia Frigorífico de Pelotas, com capital exclusivamente nacional. A construção das instalações, nas margens do canal São Gonçalo, a sudeste da sede do município, durou de 1918 até 1920. A modernização técnica que a empresa se propunha não foi acompanhada de ações administrativas que lhe desse competitividade frente aos concorrentes estrangeiros. Assim, a indústria funcionou apenas poucos meses, (MICHELON, 2012). Comprada pelo grupo inglês Vestey Brothers no ano seguinte, o frigorífico recebeu a sua denominação definitiva (Frigorífico Anglo) e operou com produção decrescente até 1926.

As atividades só foram retomadas 15 anos depois. Em 1942, decorrente de outra guerra mundial, a demanda pela produção de carnes no mercado internacional se tornou novamente interessante. Nova injeção de capital estrangeiro, visando retomar as atividades do Anglo, deu um impulso expressivo na oferta de empregos local. Foi este substancial aumento da oferta de trabalho o principal fator da formação da comunidade da Balsa, no entorno do frigorífico.

Michelon (2012) fala de “centenas de trabalhadores” atuando no aterro e drenagem do terreno onde vieram a ser construídos os novos prédios da indústria, procedimento que durou 20 meses. Após a conclusão das obras, o frigorífico empregou, conforme Silva (2006), entre 1.000 e 1.500 pessoas, tanto provenientes da periferia de Pelotas, quanto de outras localidades próximas.

Segundo Silva (2006), o período de grande produtividade do Frigorífico Anglo aconteceu a partir da década de 1940, época em que a indústria brasileira já primava por contratar funcionários mais qualificados. Neste momento, diferente da prática das indústrias no começo do século XX, não mais seria interessante construir vilas operárias para moradia dos empregados como forma de mantê-los ligados à empresa. Conforme relatos de antigos moradores do bairro, no máximo seis casas foram construídas pelo Anglo, para trabalhadores com maior especialização oriundos de localidades mais remotas. Ademais, a tradição da produção de charque local implicava em abundância de mão de obra relativamente apta, isentando a empresa da busca por operários capacitados em cidades distantes.

O terreno onde hoje se encontra a comunidade da Balsa era originalmente um banhado às margens do Canal São Gonçalo. O livro de Neuza Regina Janke da Silva, *Entre os valores do patrão e os da Nação, como fica o Operário?* é, talvez, a principal referência de informações a respeito da constituição desta comunidade (SILVA, 2006). Baseada principalmente em entrevistas com moradores antigos da região, que participaram da história do Frigorífico, Silva destaca a forma espontânea com que o bairro se formou, sob a indiferença da direção do Anglo e a conivência da prefeitura municipal. A ocupação teria se dado em função da conveniência que a proximidade do local do trabalho proporcionava aos trabalhadores.

Além do Frigorífico Anglo, outras empresas, ainda que com menor expressão, também foram atrativas para trabalhadores, que assumiam automaticamente a condição de potenciais moradores do bairro. Foram citados nas entrevistas colhidas por Silva, como exemplos de empreendimentos próximos que ofereciam oportunidade de emprego na época, um matadouro, uma cervejaria, uma fábrica de tecidos, um moinho entre outros, além do Porto Municipal. Situavam-se também neste entorno um depósito da prefeitura municipal para materiais do asseio público, e o acampamento do Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem (DAER), onde ficavam os trabalhadores da barca que fazia a ligação com Rio Grande através

do canal São Gonçalo. A balsa, provável responsável pela nomenclatura do bairro, funcionou até 1963, quando foi inaugurada a ponte Alberto Pasqualini.

O processo de aterramento do banhado para tornar o espaço habitável começou no fim dos anos 1940, pelos próprios trabalhadores, e se sucedeu desordenadamente, conforme novas moradias eram construídas nas décadas de 1950-60. Não houve planejamento ou intervenção por parte da direção do Anglo. A área foi tomada predominantemente por posseiros.

Após a construção das casas os moradores se depararam com a falta dos serviços essenciais: água, energia elétrica, esgoto, transporte coletivo. Através de uma associação comunitária, criada em 1969, abaixo-assinados e negociações com gestores municipais, alguns serviços públicos chegaram ao bairro, ainda que de forma precária.

Na década de 1990 a indústria alimentícia brasileira passou por um forte incremento. Este contexto, de alta competitividade por parte das empresas nacionais, fez com que a manutenção de frigoríficos estrangeiros no país se tornasse menos interessante para seus investidores. Assim, em 1991 a unidade de Pelotas dos frigoríficos Anglo teve suas atividades encerradas, levando ao desemprego um contingente que passava das centenas de pessoas (KANTORSKI, 2009). Este foi o momento em que o estado de carência da comunidade do entorno do Anglo intensificou-se. A informalidade com que o bairro se constituiu redundou na dificuldade de acesso aos serviços de responsabilidade do poder público. Agora, o término das atividades da principal fonte de empregos e renda da região, adicionava um fator de deterioração econômica à situação, radicalizando o processo de favelização.

A estagnação da região da Balsa foi interrompida em 2005, quando César Borges iniciava sua primeira gestão como reitor da UFPEL. Neste ano, a Fundação Simon Bolívar, ligada à UFPel, propôs ao Ministério da Educação (MEC) a compra do terreno de 40 mil metros quadrados onde se situava o frigorífico Anglo, para a instalação de um novo Campus. Em notícia do jornal Diário Popular de 14/05/2005, o reitor anunciou a liberação de R$ 700 mil pelo MEC[4] para a aquisição do terreno,

[4] O valor de R$ 700.000,00 consta do orçamento da UFPel no Projeto de Lei Orçamentária da União de 2005, dentro da ação **Modernização e Recuperação da Infra-Estrutura Física das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Hospitais de Ensino**.

como parte do Programa REUNI - Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – do Governo Federal.

DIÁRIO POPULAR - SÁBADO, 14 DE MAIO DE 2005

Educação

3

UFPEL - Reitor César Borges anuncia a liberação de R$ 700 mil pelo MEC para a compra do prédio do antigo frigorífico Anglo

O sonho do Campus Porto fica mais perto

Álvaro Guimarães

O reitor da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), César Borges, anunciou no final da tarde de ontem a liberação pelo Ministério da Educação (MEC) de R$ 700 mil para a compra da área de 40 mil metros quadrados do antigo frigorífico Anglo, na zona do Porto. A proposta oficial de compra já foi protocolada na Justiça e será apreciada na próxima semana pelo Ministério Público e pelo juiz Paulo Ivan Medeiros, da 1ª Vara Cível de Pelotas, responsáveis pelo processo da massa falida do frigorífico. O prédio está avaliado em R$ 700 mil e o pagamento deverá ser feito em uma única parcela.

A intenção do reitor é de revitalizar a área e transformá-la em um complexo universitário que sediará um campus tecnológico e outro de ciências naturais, além de estrutura de apoio como creche, museus, áreas de esportes e administração. O custo total das obras é de R$ 30 milhões e não há um prazo fechado para a conclusão, porém, a previsão é de que em 2006 já sejam investidos R$ 5 milhões na área. Os estudos do projeto arquitetônico e de engenharia já começaram e devem ser concluídos em um prazo de seis meses a um ano. O processo de transferência da estrutura do campus do Capão do Leão deve ocorrer, segundo Borges, gradualmente.

"Hoje a UFPel enfrenta um grande problema de área física, pois temos como meta criar oito mil novas vagas em quatro anos", justificou o reitor. Atualmente a UFPel tem 12 mil alunos entre os cursos de graduação e pós-graduação. Na carona da mudança a universidade deve abrir novos cursos como museologia (programada já para 2006) e as engenharias ambiental, de indústria madeireira, de energias renováveis e de produção.

A opção pelo Porto se deve ao fato de que na área já estão instalados os institutos de Ciências Humanas, Sociologia e Política, Letras e Artes e as faculdades de Arquitetura e Educação.

Ao mesmo tempo em que a mudança de parte da universidade do Capão do Leão para o Porto favorecerá os cursos de Ciências Agrárias - que poderão realizar projetos de expansão de laboratórios e unidades que permanecerão no município vizinho -, também representará mudança para os moradores das ocupações vizinhas ao antigo Anglo. "Iremos desenvolver ações positivas junto àquelas ocupações, no sentido de melhorar a qualidade de vida daquelas populações", adiantou Borges.

TARSO EM PELOTAS

O reitor também confirmou que o ministro da Educação Tarso Genro deverá estar em Pelotas na primeira semana de junho para oficializar o anúncio antecipado ontem e apresentar detalhes dos projetos pendentes para a UFPel.

Fotos Mateus Vasconcellos - DP

DETALHES: Borges apresentou como será a nova sede da Universidade, projeto de R$ 30 milhões

Empresa entra na disputa

O juiz titular da 1ª Vara Cível do Foro de Pelotas, Paulo Ivan Medeiros, confirmou no final da tarde de ontem que são duas as propostas de compra para o antigo Frigorífico Anglo - uma anunciada ontem pela UFPel e outra, protocolada no início do ano, da empresa Metade Sul, que importa tratores da China para montagem e comercialização com a marca Green Horse.

Segundo o diretor da Metade Sul, Irajá Rodrigues, a aquisição do antigo Anglo está diretamente vinculada à utilização do cais privado existente no local, para o transporte fluvial dos tratores que a empresa comercializa - inicialmente trazidos apenas para montagem. Futuramente, a empresa quer usufruir de alfandegamento especial que o cais privado poderá permitir, já que as instalações do Anglo estão localizadas em área portuária.

Sobre o prédio existente, Rodrigues diz que a Metade Sul pode começar a funcionar inicialmente na área de frente para o canal São Gonçalo. "Para nós, serve como uma luva", avalia o empresário, usando ainda o argumento que poderá gerar mil empregos a curto prazo, com a nacionalização de 60% dos componentes dos tratores Green Horse, além de tributos locais, beneficiando o município e a região.

Um dos bens da massa falida do Frigorífico Casarin, o antigo Anglo terá suas ofertas de compras analisadas inicialmente pelo Ministério Público e depois pelo síndico Marco Aurélio Fernandes e também pelos credores, antes de serem apreciadas pelo magistrado. Segundo Medeiros, só então ele julgará a conveniência da venda. Ontem, o processo estava com a promotora substituta Maria do Rosário Rodrigues. Com avaliação recente em cerca de R$ 700 mil, o bem já foi a leilão, mas sem interessados, informou o juiz. (Maria da Graça Marques)

CAMPUS PORTO

Avaliado em R$ 30 milhões o projeto Campus Porto da UFPel prevê uma mudança gradual das estruturas existentes no campus do Capão do Leão para a área do Porto. Quando for concluído o novo complexo deverá ser formado por:

Instituto de Biologia
Instituto de Química e Geociências
Instituto de Física
Curso de Informática
Novos cursos de: Engenharia Industrial Madeireira, Engenharia de Energias Renováveis e Engenharia Ambiental
Bibliotecas
Museus de Ciências Naturais, de Arqueologia e de Geociências
Área de esportes para atividades físicas e náuticas
Área de alimentação para Curso de Gastronomia e Restaurante Universitário
Creche para filhos de funcionários, professores e estudantes
Prefeitura do Campus
Rádio Federal FM
Shopping Center - esta área deverá ser oferecida para a iniciativa privada através de contrato de terceirização de serviços.

SITUAÇÃO HOJE: há bastante tempo abandonado, prédio está deteriorado

Figura 1 – notícia da liberação da verba para compra do antigo frigorífico Anglo pela UFPel

Fonte – Diário Popular 14/05/2005

2.2 Intervenções em favelas

A formação de aglomerados populacionais de forma irregular e desorganizada como decorrência da desigualdade social é um fenômeno amplamente conhecido e facilmente percebido, de forma quase generalizada, em cidades de grande ou médio porte no Brasil (PASTERNAK & D'OTTAVIANO, 2016). Conhecidos popularmente como favelas, invasões ou vilas, estes agrupamentos de habitações recebem do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a denominação de *aglomerados subnormais* (BRASIL, 2010).

Aglomerados subnormais são o alvo de intervenções por parte do poder público desde o fim do século XIX (CORDEIRO, 2009). O paradigma da forma de atuar nestas intervenções sofreu muitas modificações em pouco mais de um século, passando desde remoções compulsórias do que se considerava um problema a ser erradicado até ações multidisciplinares de caráter participativo visando o incremento na cidadania. Alguns estudos apontam a necessidade de articulação de programas sociais integrados a obras de infraestrutura como forma de enfrentar os problemas encontrados em áreas de vulnerabilidade social (DENALDI, 2004; GOMES & FERNANDES, 2009).

Estes agrupamentos de habitações foram avaliados estatisticamente no Censo Demográfico feito pelo IBGE em 2010. Em todo o País foram identificadas 6.329 favelas espalhadas em 323 municípios. Situam-se nessas áreas 3.224.529 domicílios, equivalente a 5,6% dos lares no país, abrigando 11.425.644 pessoas, ou 6% da população brasileira. Embora a maioria dos domicílios em favelas esteja em cidades com mais de um milhão de habitantes (88,2%), este fenômeno também é encontrado em cidades de porte médio. Na cidade de Pelotas/RS, o levantamento do IBGE contabilizou 3.217 pessoas vivendo em seis aglomerados subnormais. A ocupação Anglo-Balsa, situada nas proximidades da sede da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), responde por 143 destes domicílios, nos quais residem 564 pessoas (BRASIL, 2010). Alguns autores consideram que os critérios rígidos do IBGE podem excluir moradias em situação precária da análise, o que poderia levar a subestimação da dimensão real do problema no país (CORDEIRO, 2009; QUEIROZ FILHO, 2015).

Historicamente as intervenções em favelas tem como ponto comum o foco na questão habitacional, dando menor importância ao acesso das populações ali localizadas aos serviços públicos. A associação de urgência das demandas com a

carência de recursos faz, também, com que a prática usual por parte dos órgãos públicos responsáveis consista em ações pontuais (CORDEIRO, 2009).

O paradigma vigente quando das primeiras intervenções entendia estes núcleos como um problema a ser erradicado. As primeiras práticas englobavam principalmente remoções com fins sanitaristas. Na época do Estado Novo, as remoções começaram a acontecer associadas à construção de novas moradias pelo governo, visando a transferência dos moradores. Essa concepção tinha a característica de desconsiderar as necessidades de locomoção da população removida, e trazia como grave consequência a retomada de construções irregulares em locais de fácil acesso a serviços e oportunidades de trabalho.

Na segunda metade do século XX iniciou-se uma mudança no modelo das intervenções. Passou-se a aceitar a ocupação das áreas e a ideia de eliminação das favelas foi substituída pela proposta de modificação destas através de intervenções urbanísticas. Algumas ações esporádicas começaram a focar na qualidade de vida nestes aglomerados ao invés de simplesmente tentar removê-los.

Num momento mais recente, as iniciativas eram direcionadas também à cidadania e atuaram em áreas diversas além da habitação, como saúde, educação e abertura de ruas. Essa concepção ainda passou por aprimoramentos nas décadas seguintes. Nos anos 1980 extrapolou-se a questão da habitação propriamente dita para que o foco fosse direcionado a implantação de infraestrutura. Na década de 1990 a palavra de ordem nas ações públicas em aglomerados subnormais passou a ser integração da favela ao bairro, com incremento nas áreas urbanística e ambiental. Transcende-se o problema habitacional para focar, também no problema social. Em alguns exemplos houve o incentivo à participação popular. O governo federal teve forte atuação na disponibilização de recursos para as ações que confrontassem o problema habitacional a partir de 2003.

Um exemplo bem sucedido na intervenção em favelas, o Programa Santo André Mais Igual (SAMI) da prefeitura de Santo André/SP no período de 1998 a 2003, apostou na formação de uma metodologia própria, de ação matricial, em que “diversos programas setoriais (habitação, educação, saúde, garantia de renda, desenvolvimento econômico, entre outros), [eram] articulados institucionalmente e concentrados espacialmente” (DENALDI, 2004).

Outra iniciativa digna de atenção, por apresentar resultados relevantes, é a do município de Embú-SP, implementada no começo dos anos 2000. Além das

questões habitacional, fundiária e ambiental, a política empreendida envolvia a participação dos cidadãos no que foi nomeado como *construção da cidadania*. Ações decorrentes das demandas apresentadas pelos moradores em seminários e plenárias foram efetivadas nas áreas de geração de emprego e renda, educação e saúde. Tais ações eram consideradas um eixo estratégico da política habitacional.

A partir do que foi observado no levantamento bibliográfico realizado, constatou-se que o predomínio da execução de intervenções é do poder executivo, principalmente prefeituras municipais. Exemplos de intervenção em favelas por parte de Universidades não são facilmente encontrados, principalmente em situações em que estas autarquias, como no caso do Programa Vizinhança, assumem o protagonismo das ações. A descentralização político-administrativa preconizada pela Constituição de 1988 levou a que os municípios assumissem um papel mais importante na elaboração e execução de políticas sociais e de habitação.

No início dos anos 1990 foram criados no Rio de Janeiro, a nível municipal, programas de habitação direcionados a populações de baixa renda, viabilizados economicamente por financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (GOMES & FERNANDES, 2009). Esse contexto apresentou um exemplo de participação de IES num processo de incremento na qualidade de vida em favelas: a urbanização da Praia da Rosa e Sapucaia pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro entre 1996 e 1998, que beneficiou mais de 3.000 pessoas. O Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Faci/UFRJ) participou deste processo em diferentes momentos, desde a assessoria às entidades representativas dos moradores na elaboração das reivindicações ao poder público. Também atuou, em convênio com a prefeitura, na realização de um censo e consequente formação de um banco de dados. Este compilado de informações forneceu subsídios ao poder público para orientar a intervenção, principalmente no que se refere às demandas sociais da população afetada.

A participação da Faci/UFRJ no processo de urbanização da Praia da Rosa e Sapucaia demonstra a capacidade das IES em utilizar o conhecimento desenvolvido na academia na concretização de ações efetivas sobre a sociedade. Esse modo de procedimento, pela qual a Universidade se relaciona e intervém na sociedade, caracteriza a ação extensionista. Mais do que programas pontuais que possam eventualmente beneficiar alguma comunidade, a Extensão Universitária deveria ser um conceito fundamental na missão de uma universidade, tão relevante quanto o

Ensino e a Pesquisa. Por diversos fatores, inclusive de ordem cultural, a Extensão, como sugere o caso do Programa Vizinhança, ainda sofre uma relativa subvalorização.

2.3 Extensão Universitária

A concepção de que três “pilares” sustentam as atividades das Universidades no Brasil já é apresentada na Constituição Federal de 1988, que em seu art. 207 define: “As universidades (...) obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

Além da Carta Magna, outras normas federais também legislam a respeito da Extensão Universitária. A Lei n. 5.540 de 1968, que fixava normas de funcionamento do ensino superior, em seu art. 40, definia que as instituições de ensino superior, por meio de suas atividades de extensão, deveriam proporcionar “aos corpos discentes oportunidades de participação em programas de melhoria das condições de vida da comunidade e no processo geral do desenvolvimento”. Este artigo foi posteriormente revogado pela lei 9.394 de 1996, a qual estabeleceu novas diretrizes e bases para a educação nacional. Nesta lei, a referência atualizada que se faz à Extensão Universitária indica que a educação superior teria entre suas finalidades “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”. Fica patente nas duas legislações, tanto uma elaborada no regime militar quanto outra proposta no período pós-constituição cidadã de 1988, o compromisso social que se imputa a Extensão.

Moita e Andrade (2009) consideram que a extensão atribui ao saber científico a dimensão *ética-política-social*, essencial para que o foco do ensino e da pesquisa seja induzido para a sociedade.

O Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições de Educação Superior Brasileiras (FORPROEX), em seu documento “Política Nacional de Extensão Universitária”, elaborado em maio de 2012, define Extensão Universitária do seguinte modo:

> A Extensão Universitária, sob o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, é um processo interdisciplinar, educativo, cultural, científico e político que promove a interação transformadora entre Universidade e outros setores da sociedade (FORPROEX, 2012, pg. 28).

Entre os objetivos do FORPROEX, apresentados no documento citado acima, consta a meta de “contribuir para que a Extensão Universitária seja parte da solução dos grandes problemas sociais do País” (FORPROEX, 2012, pg. 9). Tal convicção é indicativa da concepção de que, à Extensão, é indissociável o compromisso social. Reafirma-se aqui a ideia desta atividade universitária como a função de maior intervenção direta na sociedade, um instrumento com o poder e dever de transformá-la.

A despeito da importância social que se atribui à Extensão, percebe-se, de um modo geral na literatura, a constatação de uma relativa desvalorização desta frente às outras atividades principais da Universidade: Pesquisa e Ensino. Fernandes et al (2012) citam como elementos indutores desta situação o status reduzido que a extensão recebe no meio acadêmico, a falta de recursos governamentais na mesma proporção que aqueles direcionados à pesquisa, a comunicação deficiente de pró-reitorias de extensão com a comunidade acadêmica, e a não inclusão da extensão como atividade curricular. A estes quesitos pode-se acrescentar o peso reduzido que atividades extensionistas recebem nas normatizações internas das universidades, particularmente no que se refere à ascensão funcional de servidores, à pontuação em concursos e à distribuição de vagas docentes (FORPROEX, 2012).

2.3.1 Metodologia do Programa Vizinhança

Um objetivo importante quando se pretende pôr em prática a Extensão Universitária como função acadêmica é organizar as ações de tal modo que a comunidade alvo possa atuar de forma participativa no processo. Assim, pretende-se evitar que as iniciativas decididas no ambiente acadêmico estejam em desacordo com os reais interesses comunitários (JEZINE, 2004).

Em evidente consonância com este conceito, a metodologia de intervenção proposta pelo programa Vizinhança, conforme descrito na proposta apresentada pela sua primeira coordenadora, professora Luciane Kantorski, incluiu o debate participativo e avaliativo em todas as instâncias do processo. As ações iniciaram-se com uma série de reuniões, nos meses de abril e maio de 2009, com membros de associações representativas dos moradores do entorno, inclusive entidades culturais e esportivas. Os encontros visavam colher informações acerca das expectativas, das necessidades e dos projetos da comunidade. O objetivo deste levantamento era

obter dados que subsidiassem a elaboração de um “pré-diagnóstico” do ambiente vizinho ao campus.

A ação seguinte foi a elaboração, por parte dos representantes das diversas unidades acadêmicas participantes, de um instrumento para o diagnóstico social da comunidade. O levantamento demográfico foi realizado com visitas a aproximadamente 500 residências (KANTORSKI, 2009). Após a formação de um quadro claro das necessidades da comunidade foi que se iniciaram as reuniões no âmbito acadêmico para definição das ações a serem implementadas.

A forma de fomento para os projetos do programa proposta foi a concorrência aos editais públicos em disposição naquele momento, principalmente o Programa de Extensão Universitária (ProExt) do MEC. Atuando fortemente desde 2009, o ProExt é um instrumento de apoio financeiro às IES para desenvolver programas e projetos de Extensão Universitária, visando a institucionalização da Extensão no âmbito da educação superior.

A área definida como espaço de ação do programa, conforme noticiado na página da Coordenação de Comunicação Social (CCS) da UFPel, abrangia “região da Balsa, Vila Ambrósio Perret e uma parte da Várzea”. Esta escolha não se atinha à área definida como aglomerado subnormal pelo Censo 2010 do IBGE, em que foram contabilizadas na Ocupação Anglo-Balsa, situada ao lado da sede da UFPel, 564 pessoas residindo em 143 domicílios. Aqui, há de se considerar uma possível subestimação. Cordeiro (2009) e Queiroz Filho (2015) apontam uma discrepância entre os números do Censo Demográfico de 2000 e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, feita pelo próprio IBGE a partir de dados fornecidos por prefeituras municipais em 2001. Credita-se ao critério da quantidade mínima de cinquenta habitações conjuntas a mais provável causa da distorção, já que tal critério excluiria agrupamentos menores dispersos entre moradias de melhor qualidade. A imagem colhida na página do IBGE, em que se ilustra por mapas os aglomerados subnormais levantados, demonstra esta exclusão (figura 2) em relação a área de atuação do Programa Vizinhança (figura 3). A figura 4 reforça tal impressão quando mostra moradias bastante precárias do bairro Balsa não incluídas na área classificada como subnormal.

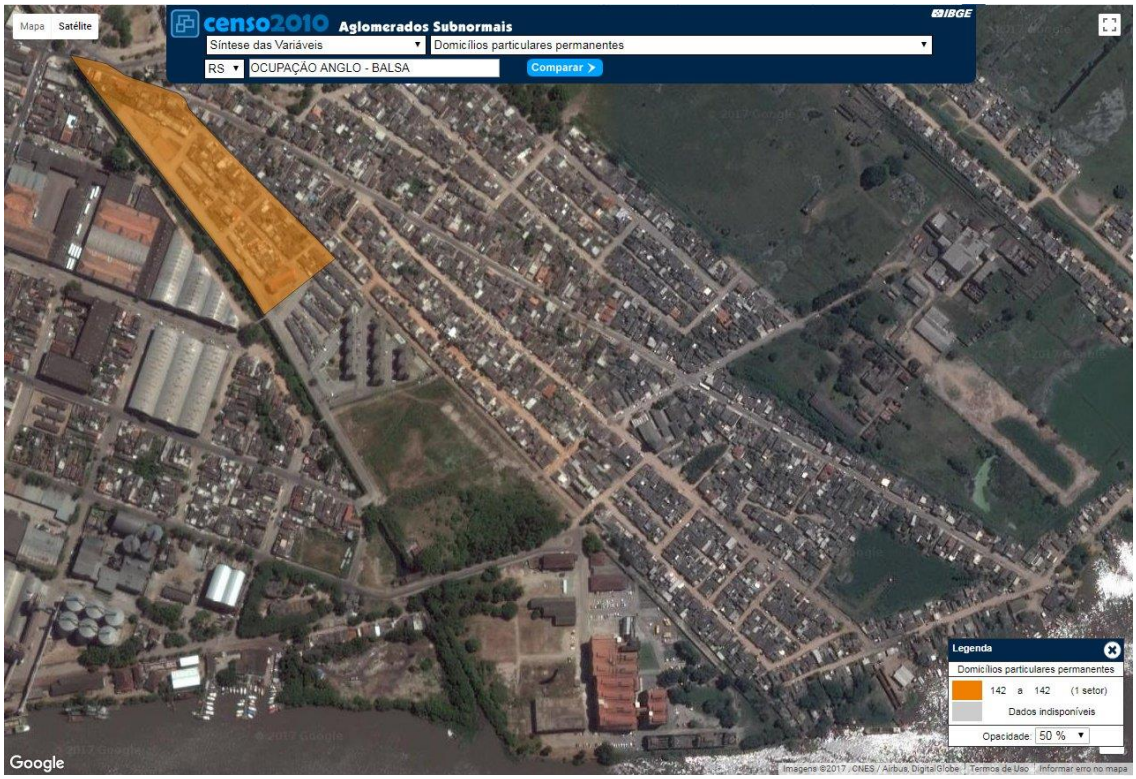


Figura 2 – delimitação da área no entorno do campus Porto da UFPel definida como aglomerado subnormal pelo IBGE.

Fonte: BRASIL, 2010 https://censo2010.ibge.gov.br/agsn/

Figura 3 – delimitação da área de ação do Programa Vizinhança

Fonte: Kantorski 2010

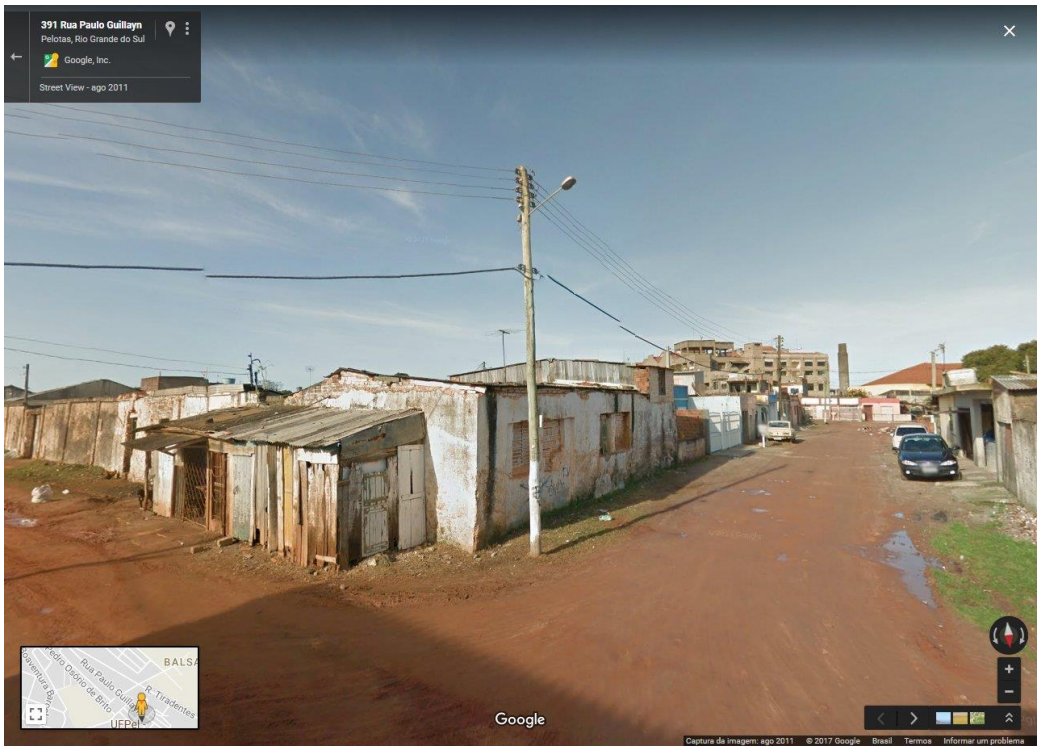


Figura 4 – moradia do bairro Balsa em região não classificada como aglomerado subnormal. Ao fundo o prédio da reitoria da UFPel.

Fonte: Google maps.

Por fim, a configuração inicial do programa incluía o acompanhamento e avaliação das ações, tanto pelo público-alvo quanto pelos extensionistas. A proposta previa a formulação de instrumentos específicos para manifestação dos membros da comunidade. A auto-avaliação pela equipe, seria efetuada de forma contínua, em encontros periódicos semanalmente. O diagnóstico comunitário, citado acima, teve especial importância neste objetivo, uma vez que seria a referência inicial para o monitoramento dos dados eventualmente coletados durante o desenvolvimento do programa.

3. REFERENCIAL TEÓRICO-ANALÍTICO

A validação do conhecimento desenvolvido em um estudo é uma questão especialmente delicada quando se lida com um estudo de caso. Alves-Mazzotti observa que são frequentes os estudos de caso que apresentam falta de conexão com o debate acadêmico e consequente superficialidade em suas interpretações. Esta autora aponta como essencial, para que uma pesquisa seja confiável e relevante, a familiarização do pesquisador "com o estado atual do conhecimento sobre a temática focalizada, de modo que ele possa (...) inserir sua pesquisa no processo de produção coletiva do conhecimento" (ALVES-MAZZOTTI, 2006, p 638). Assim, nesta seção efetuou-se a compilação do referencial teórico sobre o tema, o que serviu como uma lente analítica apta a examinar o processo pelo qual passou o Programa Vizinhança no período pesquisado.

3.1 Olhar crítico sobre a prática extensionista nas IES

O evidente viés de intervenção na sociedade a partir do saber acadêmico que o programa aqui analisado tem, legitima a busca de elementos que proporcionem um olhar crítico sobre o programa Vizinhança enquanto prática extensionista.

A Extensão caracteriza-se como o meio com o qual a Universidade interfere no desenvolvimento da sociedade. Jezine (2004) identifica três concepções de Extensão que se diferenciam ideologicamente. A primeira expressa uma dimensão assistencialista, em que a instituição universitária atende carências sociais prestando serviços à comunidade. Neste caso, as ações acabam por preservar as desigualdades sociais, caracterizam-se por serem ocasionais, imediatas e paliativas, e não afetam as questões estruturais dos problemas. A segunda concepção propõe uma interação recíproca na relação com a sociedade, e pretende, através destas ações, transformá-la. Jezine a descreve como "função acadêmica da Extensão", calcada na importância desta para a formação do aluno. Já na terceira, as ações são concebidas como atendimento a demandas impostas pelo mercado. Aqui, a "venda de serviços seria o meio de articular a universidade aos demais setores da sociedade civil" (JEZINE, 2004). Na proposta de metodologia aplicada no Programa Vizinhança vai ao encontro da segunda definição.

Impressões pessoais de moradores de comunidades vizinhas a Universidade Federal do Ceará em um levantamento de Fernandes et al (2012) corroboraram as duas primeiras formas descritas por Jezine (2004) de entender a atuação da Universidade na sociedade. Os relatos refletiram ideias e expectativas de cunho

assistencialista e utilitário ao ensino por parte da população pesquisada, mas também concepções que indicavam a importância da divulgação do conhecimento e da instrumentalização dos cidadãos para se autogerir. Percepções de que existe um distanciamento da Universidade com a comunidade também foram apontadas naquelas entrevistas.

É importante que se estabeleçam critérios que sirvam de referenciais à construção de qualquer ação extensionista. Imperatore et. al (2015) destaca a participação do FORPROEX como entidade interlocutora das discussões sobre a Extensão com o MEC. O autor cita os parâmetros sobre os quais se fundamenta tal debate, quais sejam: função social da universidade ao conciliar objetivos acadêmicos e comunitários; indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão; caráter interdisciplinar da ação extensionista; necessidade de institucionalização da Extensão; valorização do saber popular e da troca de saberes universidade-sociedade; necessidade de financiamento estatal.

O FORPROEX levanta o tema da necessidade de que as ações de extensão não sejam atos isolados, defendendo a inserção destas como parte de políticas públicas de âmbito maior, o que repercutiria na efemeridade das medidas.

> a articulação da Extensão Universitária com as políticas públicas (...) apresenta potencial de contribuição para a superação da fragmentação, setorialização, desarticulação e superposição de programas e projetos sociais, bem como do caráter muitas vezes residual e temporário de seu financiamento. Ao se incrementar o grau de coerência de políticas, programas e projetos públicos e se assegurar fontes estáveis para seu financiamento, garante-se também a sustentabilidade financeira e a **continuidade** das ações de Extensão Universitária a eles vinculadas (FORPROEX, 2012, pg. 25).

A compreensão da Extensão como conceito é fator primordial para a construção das ações relacionadas. Bartnik e Silva (2009) defendem a importância da elaboração de uma metodologia de avaliação na prática extensionista, como forma de aprimorar a atividade, preservar conhecimento e até definir o direcionamento de recursos. Os dados levantados por estes pesquisadores em cinco IES Católicas e Comunitárias no Interior de São Paulo e Litoral sugerem que avaliações institucionais, baseadas na missão e no projeto pedagógico da instituição, não são aplicadas ou são feitas de forma informal ou burocrática. Para estes autores, é essencial que esta prática se torne parte da rotina nas universidades.

Assim, depreende-se a importância de que se aprimore a prática de elaboração de projetos de extensão no que concerne à compreensão de objetivos, interação com a sociedade e métodos de avaliação permanentes. A função acadêmica da Extensão ainda é pouco disseminada, fazendo-se necessária sua difusão para a sociedade. A divergência de expectativas entre acadêmicos e público-alvo tem potencial de gerar conflitos e falta de colaboração. A institucionalização da Extensão, no sentido do estabelecimento de uma cultura participativa e de troca de saberes, é uma forma de estimular o sucesso e consequente continuidade destas iniciativas.

3.2 Fatores de preservação de programas institucionais.

O tema da descontinuidade em ações de cunho social é pertinente a qualquer área do setor público. Sendo assim, faz-se interessante um breve olhar sobre trabalhos que versem sobre propostas de preservação destas ações.

Moura (2006), ao referir-se a implementação do **Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos** (PROEJA) pelo MEC, mostrava preocupação com o peso que a descontinuidade imprimia às políticas públicas voltadas à Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil. As observações do autor, embora específicas a sua área de estudo, podem ser compreendidas de forma a transcender o tema da educação. Na sua concepção, a permanência destas políticas, para além da transição entre governos, passa pela articulação das recorrentes iniciativas isoladas com programas e diretrizes de âmbito nacional, assim como pelo planejamento do fomento às ações, especialmente no que se refere à previsão orçamentária. Biscarde et al., referindo-se especificamente à formação de profissionais da área da saúde, defendem a importância da articulação do SUS, enquanto entidade representante da política nacional da área, com as instituições de ensino, a comunidade e os serviços de saúde.

Denaldi (2004) também aponta princípios a serem observados, já na fase de planejamento da ação, de modo a preservar a perenidade de um programa de intervenção em favelas. Em sua análise do programa SAMI, ela sinaliza três fatores que julgou serem capazes de impactar na implementação de ações deste tipo, quais sejam: a articulação das ações propostas com outras instituições; a captação de recursos para fomentar o programa; a definição da metodologia para a intervenção a ser estipulada.

Artigo de Gomes e Fernandes (2009), a respeito da urbanização da Praia da Rosa e Sapucaia no Rio de Janeiro, aponta a preocupação com a continuidade das ações, com a consolidação dos processos desencadeados pelo programa, e com a possibilidade de que a intervenção se limitasse a obras de engenharia, relegando a segundo plano as ações sociais e programas de geração de trabalho e renda. Os autores destacam a importância do uso de referenciais tanto qualitativos quanto quantitativos na averiguação dos resultados do programa, relacionando a falta desta análise com a incapacidade do poder público em corrigir os rumos da intervenção. Tal destaque, dado à avaliação criteriosa e contínua das ações de cunho social, reforça a proposição de Bartnik e Silva (2009), citada na seção anterior.

Fatores que tratam da dimensão gerencial, como estrutura organizacional e estratégia, são propostos por alguns autores no intuito de incrementar o desempenho em organizações públicas. Schall (1997) sugere algumas ferramentas estratégicas com potencial de favorecer a continuidade das políticas públicas após a transição. A autora preconiza a disponibilização de registros claros das ações realizadas, com o objetivo de fornecer informações a respeito do programa a ser preservado para administrações futuras. A consistência das decisões estratégicas pode ser outro fator preventivo à interrupção de programas. Schall acredita que um novo gestor, ao defrontar-se com decisões estratégicas evidentemente positivas tomadas numa gestão anterior, teria maior dificuldade em descontinuá-las, tanto por uma tendência à inércia quanto pelos possíveis prejuízos ao desempenho da organização. Trigueiro-Fernandes et. al (2016) em estudo que avaliou a percepção de funcionários a respeito da influencia da estrutura organizacional no desempenho de uma Universidade Federal pública, cogitam a estrutura organizacional como possível inibidora da prevalência da vontade de indivíduos sobre os objetivos institucionais. Fontes Filho (2003) propõe a adaptação do modelo de governança coorporativa, já utilizado em organizações mercantilistas. O autor recomenda o estabelecimento de sistemas de controle externo e interno, como forma de coibir interesses individuais que contrariem os interesses gerais em organizações públicas.

Independente do potencial de melhoria de desempenho esperado a partir de intervenções na estrutura organizacional, não se pode relevar o peso que a dimensão *politics* exerce nos processos decisórios em organizações públicas. O próprio Fontes Filho, citado acima, reconhece limitações ao modelo de governança em controlar os interesses particulares dos gestores quando se trata de empresas

estatais, no que ele chama de “captura do poder político pela tecnocracia”. Estratégia e estrutura organizacional são ferramentas de grande valia no apoio a continuidade, mas podem se revelar insuficientes diante da dinâmica – tanto política quanto gerencial - que envolve as disputas pelo poder.

3.3 Dinâmica política nas organizações públicas

A questão do exercício do poder é um tema inerente ao estudo das organizações. Morgan (2000) aponta a existência de interesses diversos e conflitantes como fator inevitável do estabelecimento de conflitos de ordem política naquelas. Tal fenômeno apresenta características próprias, por vezes acentuadas, em organizações públicas.

Bachrach e Baratz (1962) dissertam sobre o exercício do poder a partir da abstenção de atitudes, ou seja, pela capacidade exercida por um gestor em não efetuar determinadas medidas. Deste modo, oportunidades de ações e questionamentos alheios ao interesse de quem administra são limitados indiretamente. Ocorre um direcionamento do viés das ações em função da desmobilização dos grupos divergentes a quem exerce o poder. Esta “não ação” é uma maneira consciente e eficaz, ainda que sutil, de definição das políticas e ações empreendidas, uma vez que se depreendem daqui quais temas os gestores permitem que sejam discutidos ou não. Ou seja, o direcionamento acontece num momento prévio à definição da política. Assim, o momento da tomada das decisões corrobora o interesse de quem detém o poder, já que tais decisões se limitam aos temas aos quais se consentiu o debate. O objetivo é atingido por meios não evidentes, o que Bachrach e Baratz (1962) chamam de *face invisível do poder*. O detentor do poder preserva-se do desgaste de um confronto decorrente do uso de medidas administrativas regulamentares como medidas provisórias, portarias ou similares. Cogita-se, em relação a esta discussão, a possibilidade de se estabelecer uma relação com o tema aqui estudado, no sentido de que se vislumbram indícios de fatores como inação e redirecionamento de recursos influenciando na descontinuidade de ações dentro do Programa Vizinhança, sem que tenha ocorrido uma extinção oficial do mesmo.

Outro fator, além dos temas contrários ao interesse do(s) detentor(es) do poder, pode levar à supressão de programas via inação: o conflito entre grupos políticos divergentes. Neste caso, o personalismo tem maior influência do que o confronto de vieses. O interesse seria no enfraquecimento do grupo adversário, mais

do que na limitação do conteúdo das ações. Carbone (2000) refere-se a tal fator como *reformismo*. Para ele, as organizações públicas brasileiras são permeadas por disputas históricas pelo poder, o que faz com que avanços atingidos por uma administração sejam desconsiderados e desqualificados pela que a sucede. Isto leva a descontinuidade nas políticas públicas, perda de tecnologia e desperdício de know-how. Sem propor conclusões precipitadas, é digno de menção o fato de que a perda de relevância do programa Vizinhança aconteceu em um período de transição entre grupos políticos adversários dentro da UFPel[5], justificando uma observação mais apurada sobre este quesito.

Schall (1997) aborda a perda de continuidade em políticas públicas pelo ângulo da ausência de visão futura e de planejamento por parte dos gestores. A autora aponta a tendência que administrações públicas têm em propor projetos de curto prazo de modo a obter retorno político imediato. Tal atitude implica que a perda de inovações a cada troca de gestão torne-se uma decorrência esperada.

3.4 Modelos para Análise de Uma Política Pública

Souza (2006) destaca a importância de H. Simon, atribuindo-lhe a condição de um dos pais da área de estudo em políticas públicas. A grande influência deste autor reside principalmente na introdução do conceito de racionalidade limitada que atinge os tomadores de decisão na esfera pública. Sob esta concepção, entende-se que este processo é afetado por vários condicionantes, que impedem a maximização de um resultado, o que teoricamente seria atingido por um processo plenamente racional. A informação incompleta ou distorcida, os prazos para a escolha das alternativas, atores diversos com objetivos alheios ao interesse público, são exemplos de fatores existentes em organizações complexas, com potencial para interferir na objetividade da tomada de decisão.

Nesta subseção, buscou-se fazer uma breve compilação de alguns modelos teóricos consagrados para compreensão da formação de agenda e análise de políticas públicas, especificamente aquelas ligadas à noção de racionalidade limitada. A escolha se deu em função da aparente contradição que permeia as

---

[5] Utiliza-se a expressão “adversários” a partir da constatação de que a gestão anterior ao processo não logrou a re-eleição. Não se pretende aqui cogitar animosidades a respeito das quais não se tem evidências.

decisões dos gestores públicos referentes às políticas públicas, situação percebida também no histórico do programa Vizinhança.

Carvalho (2016) destaca três modelos teóricos, propostos a partir da noção de racionalidade limitada, adequados para analisar o processo de mudança e estabilidade em políticas públicas, quais sejam: a Teoria Incremental proposta por Lindblom, a Teoria de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) de John Kingdon, e a Teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*) de Frank Baumgartner e Brian Jones. Capella (1996) considera que os modelos de Múltiplos Fluxos e de Equilíbrio Pontuado são importantes ferramentas para compreender o processo de formulação de políticas públicas, a partir da explicação de como se formam e alteram as agendas governamentais. Rua descreve estes dois modelos como "herdeiros" da análise proposta por Cohen, March e Olsen (1972), no chamado Modelo da Lata de Lixo (*Garbage Can Model*), no que este se refere à ausência de relação lógica entre problemas e soluções.

A construção, continuidade e descontinuidade do Programa Vizinhança, dentro do contexto da comunidade da UFPel, expôs aspectos contraditórios, condizentes com o conceito de racionalidade limitada.

Assim, são descritos adiante os quatro modelos citados acima.

Incrementalismo

Proposta inicialmente por LINDBLOM (1959), esta teoria surge a partir da observação das limitações que as bases orçamentárias de governos impõem às tomadas de decisão. Os teóricos deste modelo identificaram que as divergências entre grupos políticos se dá em políticas setoriais, enquanto a maior parte da estrutura administrativa se mantém intacta em função da necessidade de governabilidade. A grande parcela da base orçamentária que permanece estável, quando da sucessão administrativa, mesmo entre facções adversárias, leva o tomador de decisão a concentrar sua atenção nos valores marginais.

Isto impediria a aplicação de um modelo racional, já que a dificuldade de lidar com a diversidade de alternativas existentes faz com que o processo decisório se realize sem o conhecimento de todas as possibilidades de escolha.

De maneira análoga, as decisões políticas também tem seu espaço de mudança limitado, resumindo-se a meros ajustes nas políticas públicas já existentes. O empirismo e a prática política assumem papel preponderante na elaboração da *policy* que venha a ser definida (SILVA & DAGNINO, 2009). A ausência da

racionalidade no processo se exacerba pelo fato de que a validação da alternativa escolhida se dá em função da comparação com as outras opções, e não pela sua efetividade em atingir um objetivo (GONTIJO & MAIA, 2004).

Este modelo é muito útil na explicação da estabilidade nas políticas públicas e da manutenção do *status quo*.

O Modelo do Equilíbrio Pontuado

De autoria de BAUMGARTNER e JONES (1993), esta teoria indaga sobre as causas da continuidade e da mudança das políticas públicas. O foco de estudo são as alterações radicais de grandes proporções que interrompem longos períodos de estabilidade, alterando agendas e afetando as políticas públicas, sendo então sucedidas por novo período de estabilidade. Este modelo preconiza que há estabilidade (equilíbrio) nas políticas públicas, com mudanças apenas incrementais (no que vai ao encontro do modelo incrementalista), até que eventos do ambiente político provoquem a mudança abrupta na situação (pontuação do equilíbrio) e se abra espaço para novas demandas na agenda e alterações não incrementais nas políticas públicas.

A teoria do equilíbrio pontuado destaca a importância da informação e do processamento desta na tomada de decisão. Seu problema central é identificar que fatores levam os decisores a dar prioridade à quais informações neste processo. O modelo busca a explicação na interação dos diferentes níveis das instituições políticas. É a dinâmica entre estes sistemas que levaria ao apoio ou ao confronto com o *status quo*.

A noção de “Racionalidade Limitada”, fundamental para este modelo, preconiza que, assim como os indivíduos, os governos têm uma capacidade limitada, o que torna impossível assimilar e processar todo o conhecimento referente aos diferentes temas relacionados à vida política. Por isso, os governos operam em dois níveis: os subsistemas e o macrossistema.

Os subsistemas são comunidades de especialistas em áreas específicas de políticas públicas, estruturadas institucionalmente. Neles, os temas menores são discutidos de forma paralela e executados simultaneamente. Um subsistema que consiga implementar políticas públicas bem sucedidas está apto a constituir arranjos institucionais mais resistentes e desestimular mudanças. São sistemas políticos equilibrados, estáveis e afeitos a mudanças apenas incrementais.

Dentro do subsistema é gerada a imagem da política pública (*policy image),* conceito formado, a partir dos valores vigentes na sociedade, de como um problema político deve ser compreendido. Baseia-se tanto na informação quanto no apelo emocional, o que facilita sua disseminação e a mobilização em torno da ideia, estimulando a implementação de uma determinada política pública.

Já o macrossistema é o núcleo da gestão, onde as lideranças tratam das questões de maior alcance de maneira serial (cada problema tratado isoladamente, um após o outro). Neste, a dimensão *politics* é predominante. Quando um tema tratado no subsistema é alçado ao processamento serial da macropolítica, faz-se necessário que uma solução não incremental seja aplicada ao problema. É neste momento que acontecem mudanças rápidas e de larga escala.

Após a pontuação do equilíbrio, as políticas são orientadas por novos padrões incrementais de mudança. Uma vez estabelecidas, as mudanças nas políticas públicas e nas instituições do subsistema se estabilizam, criando uma nova situação de estabilidade.

Garbage Can Model (Cohen, March e Olsen)

Este modelo, descrito por Michael D. COHEN, James G. MARCH e Johan P. OLSEN na década de 1970, parte da aparente idiossincrasia nas preferências que motivam organizações, especialmente as envolvidas em políticas públicas, quando dos processos decisórios. Sob uma perspectiva racionalista, as tomadas de decisão buscariam a maximização de resultados a partir de uma sequência lógica e organizada, na qual haveria identificação de problemas, estabelecimento de objetivos e definição de soluções apropriadas. A teoria da lata de lixo refuta tal entendimento, identificando um ambiente de incertezas que leva a decisões não racionais. Os autores identificam três propriedades que caracterizariam as organizações: preferências problemáticas (decisões contraditórias), tecnologia não clara (falta de conhecimento preciso dos processos pelos membros da organização) e participação fluida (troca constante destes membros).

A faceta mais curiosa do modelo é a ideia de que soluções podem existir anteriores aos problemas. Diversas alternativas já propostas previamente, que por fatores variados não tenham sido aproveitadas, estariam disponíveis aos tomadores de decisão. Assim, a escolha por uma determinada solução poderia ocorrer pelo fato desta já estar formulada, independente de não ter sido elaborada em função do

problema em questão. As preferências pessoais também tem peso importante neste processo.

A explicação, segundo esta teoria, seria que problemas, soluções, oportunidades de escolha e tomadores de decisão são variáveis sem correlação, que, quando oportuno, convergem de modo a interferir no processo decisório. A simultaneidade com que estes elementos venham a acontecer seria puramente eventual. Estas variáveis compõem quatro diferentes fluxos de eventos. Os **problemas** necessitam ser graves o suficiente para desencadear o processo decisório, fazendo com que indivíduos procurem entre as alternativas disponíveis uma solução adequada. As **soluções**, como dito acima, existem sem depender dos problemas que podem vir a resolver. A adoção destas alternativas, já elaboradas anteriormente, está ligada às memórias e preferências dos indivíduos. As **oportunidades de decisão** são geradas a partir de expectativas que se formam dentro da sociedade. Pessoas presentes nas organizações usam essas oportunidades por motivações pessoais, muitas vezes alheias aos problemas em si. Por fim, os **tomadores de decisão** são indivíduos detentores de conhecimento e informações a respeito dos problemas, dispostos a oferecer soluções quando conveniente.

Teoria dos Múltiplos Fluxos.

O Modelo dos Múltiplos Fluxos busca explicar os mecanismos que elevam um tema de interesse dentro da sociedade para uma agenda governamental e, após, para uma agenda de decisão. Sua estrutura, assim como o Modelo *Garbage Can,* foge de uma interpretação racional dos processos de decisão nas políticas públicas. Elaborado por Kingdon e Zahariadis, este modelo tenta explicar como as políticas são formuladas em condições de ambiguidade, ou seja, um mesmo fenômeno sendo interpretado de forma diferente, e até conflitante, por membros da mesma organização. Grande rotatividade dos atores envolvidos, compreensão limitada dos tomadores de decisão sobre o impacto destas e sobreposição das atribuições e responsabilidades dentro da esfera governamental seriam fatores desencadeadores desta ambiguidade (Kingdon, 2003; Zahariadis, 2007).

Sob esta ótica, três fluxos devem ser levados em consideração no processo de tomada de decisão nas políticas públicas: o fluxo dos problemas (*problems*), o das alternativas (*policies*) e o da política (*politics*).

Deste modo, um problema (*problem*) passa a ser considerado como tal pela sociedade a partir do momento em que os atores atuantes no sistema político reconhecem uma situação como problemática e começam a elaborar soluções para esta. Assim, considera-se o *problema* uma construção social e política, uma vez que uma mesma situação pode ser considerada tolerável ou não conforme a interpretação que se faça dela. O processo de reconhecimento do problema por um governo ou gestor público acontece em decorrência de três mecanismos: 1) indicadores da extensão de uma situação; 2) eventos perturbadores da situação (crises, desastres ou, como no caso deste estudo, a mudança do local da sede da instituição) e o modo como são interpretados; e 3) o *feedback* que as ações governamentais recebem da sociedade. Do mesmo modo como ocorre com a identificação do problema, a mudança de perspectiva sobre a situação, de modo a não mais identificá-la como tal, também acontece por fatores subjetivos. Falta de medidas efetivas para a solução do problema, alterações em indicadores, surgimento de novas prioridades e, até, a naturalização de uma situação à qual a população já se acostumou são exemplos disto.

O fluxo das políticas públicas (*policies*) inclui o conjunto de ideias e propostas disponíveis para enfrentar o problema identificado. Trata-se das alternativas para a formação da agenda, ainda que não haja obrigatoriedade de que passem a integrar esta. A receptividade de determinada alternativa depende da confiabilidade técnica; da capacidade de ser aceita pela sociedade e pelo ambiente político; e das exigências que serão feitas à sociedade para a realização da *policy*. Este fluxo não é decisivo para que um problema seja incluído na agenda governamental.

O terceiro conceito refere-se ao “Fluxo da Política” (*politics*). Diferente do fluxo das alternativas, que baseia-se na persuasão, aqui a barganha e a negociação política são elementos chaves para que se atinja o contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação. No fluxo da política três elementos tem capacidade de alterar a agenda governamental: o **clima nacional** (*national mood*) é a maneira como a sociedade encara determinadas situações em um dado momento; forças políticas organizadas que podem apoiar ou se opor ao tema; e as mudanças de governo (*turnover*), eleições ou reestruturações, com destaque para o início de governos.

Kingdon descreve um importante personagem neste processo: o *policy entrepreneur* ou empreendedores em políticas públicas. Estes indivíduos agem de

forma a promover determinadas propostas de *policys*. Caracterizam-se como hábeis negociadores, com grande capacidade de persuasão e dotados de conexões políticas importantes. Sua atuação é mais intensa no que diz respeito a aproveitar e congregar ideias já existentes do que em formular novas políticas.

Ao menos dois dos três fluxos devem se encontrar para que uma questão transite da pauta governamental para a agenda decisória: o Fluxo dos Problemas e o Fluxo da Política. É nesse momento que as alternativas disponíveis encontram o seu espaço, no que se denomina de janela de oportunidade (*policy windows*). Trata-se da situação mais propícia para que os *policy entrepreneurs* atuem na convergência dos fluxos e tenham suas propostas aceitas.

Os modelos acima apresentam abordagens variadas a respeito da formação de agenda e da tomada de decisão por gestores. No entanto, concordam no entendimento de que a escolha de alternativas de políticas públicas é condicionada, de forma expressiva, por variáveis sem vínculo com objetividade.

Este referencial teórico se prestou a identificar fatores influentes na construção do processo de tomada de decisão e da continuidade e descontinuidade do Programa Vizinhança. Assim, cabe retomar algumas categorias analíticas que contribuíram em especial para o entendimento do processo estudado.

Embora não se trate de um modelo de avaliação de políticas públicas, a abordagem de Bachrach e Baratz, referente à “face invisível do poder”, introduz um importante elemento no intrincado processo que implica uma tomada de decisão. Tal teoria reforça o peso da dimensão *politics* na formação da agenda, pela atuação antecipada ao processo decisório que setores em posiçao de poder podem exercer. Identifica-se aqui a dificuldade que grupos alheios às decisões têm em introduzir, na agenda de discussões, demandas que não interessam aos detentores do poder, pela simples não-ação destes.

A dimensão *politics* se faz presente de tal modo que os conceitos de **tomada de decisão** (a respeito de uma *policy*) e de **decisão política** (no sentido de arranjos políticos possíveis) podem se confundir. Gontijo & Maia (2004) ao tratar da avaliação de uma *policy* enquanto fase final do processo político, aborda a relação entre análise técnica (fator ligado à racionalidade) e interação política, identificando a

supremacia desta última sobre a anterior. As necessidades de confirmação dos arranjos previamente acordados por um gestor podem se sobrepor ao intento de elaboração de uma *policy* sob parâmetros técnicos.

O Incrementalismo (LINDBLOM, 1959) propõe a existência de limitações conjunturais que restrinjem a oferta de escolhas, reduzindo a tomada de decisão a padrões incrementais, favoráveis à manutenção da estabilidade. Por outro lado o Modelo do Equilíbrio Pontuado traz a contribuição da perturbação na estabilidade que eventos excepcionais provocam. Nesta teoria, a questão da continuidade se insinua na possibilidade de que aconteçam novos arranjos, aptos a institucionalizar as medidas não-incrementais decorrentes daquela perturbação, e criar um novo padrão incremental. Por analogia, depreende-se que a inexistência destas articulações favorece a descontinuidade de políticas públicas.

Outro elemento da Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 1993), a operação de governos e órgãos públicos em sistemas e subsistemas, remete a Bachrach e Baratz, quando descreve o processo em que uma demanda transita do debate em setores menos influentes da sociedade até a agenda de decisões, onde *policys* podem ser decididas e implementadas. Interessante ressaltar que no **subsistema**, onde especialistas discutem os temas em si, é a qualidade dos argumentos que influencia a tomada de decisão, enquanto no **sistema** as alternativas são definidas sob o peso do embate político (*politics*).

A *policy image*, que se forma no ambiente dos subsistemas, é outro elemento da TEP, útil nesta análise. A imagem pública de uma ação estatal é condicionada, entre outros fatores, pela apelo à emoção. Ações convergentes com os valores predominantes em um grupo tem maiores probabilidades de obter a aprovação de seus indivíduos. Tal aspecto tem peso relevante na motivação e na consequente participação dos atores envolvidos na efetivação da política. Não se faz difícil estabelecer um vínculo entre participação e continuidade.

O conceito de fluxos independentes que se congregam aleatoriamente e criam janelas de oportunidade (*policy windows*) para aplicação de uma policy, foi outra categoria analítica observada neste estudo. A ideia é proposta tanto no Modelo da Lata de Lixo quanto no Modelo dos Múltiplos Fluxos. A falta de congruência entre soluções e problemas é citada no Modelo da Lata de Lixo. Aqui se aponta a aleatoriedade com que alternativas de ações, muitas vezes propostas anteriormente e independente ao problema, são utilizadas simplesmente por estarem disponíveis.

A figura do empreendedor de políticas (*policy entrepreneur*), proposta no modelo dos múltiplos fluxos, complementa este conceito. De grande valia no desenvolvimento desta análise, este personagem atua como catalisador das proposições de policys de sua preferência. Sua capacidade esta baseada no conhecimento do jogo político e nas relações já construídas, e sua ação muito mais ligada ao aproveitamento de ideias já existenstes do que na criação de projetos novos.

As motivações de atuação do empreendedor de políticias podem estar ligadas a interesses alheios ao problema a ser solucionado. O que nos leva a mais um conceito útil para análise: as preferências problemáticas individuais. O fato de que organizações complexas, entre as quais as universiddades se inserem, contarem com participaçao fluída, ou seja, a constante troca de elementos nas instâncias de decisão, potencializa este efeito. Interesses conflitantes, tanto pessoais quanto de grupos, apresentam papel relevante na compreensão deste processo que aqui se estuda.

As limitaçoes orçamentárias do Incrementalismo, as alterações bruscas nos momentos de desestabilização do Modelo do Equilíbrio Pontuado, a convergência eventual de fatores do Modelo dos Múltiplos Fluxos, e a aleatoriedade entre problemas e soluções do Modelo da Lata de Lixo descrevem diferentes situações, válidas para o entendimento da falta de racionalidade inerente ao processo de tomada de decisão em organizações públicas.

Alguns conceitos, importantes para o entendimento do processo aqui pesquisado, são descritos abaixo.

Tabela 1 – conceitos pertinentes na avaliação de uma *policy*

Conceito	**Definição**
Fluxo do problema	Construto social em que uma determinada situação é considerada por uma comunidade como incômoda e para a qual uma intervenção visando solucioná-la é necessária
Fluxo das soluções	Escolha ou criação de uma alternativa de medidas, por pessoas em postos de decisão, com o intuito de combater um determinado problema.
Policy Image	Forma como uma comunidade julga que o Estado ou suas organizações devem tratar um determinado problema.
Preferências problemáticas	Decisões contraditórias dentro de uma organização em função da multiplicidade de variáveis que afetam as preferências dos indivíduos, tais como histórico de vida e informações a que tem acesso.
Tecnologia não clara	Desconhecimento dos processos. Busca-se atingir os objetivos por procedimentos de “tentativa-e-erro”.
Institucionalização	Formação de novos arranjos, após uma desestabilização, de modo que as medidas inovadoras se incorporem a normalidade.
Participação fluída	Reside no fato de que os indivíduos que ocupam posições com ingerência na formação de uma decisão dentro de uma organização são substituídos com o passar do tempo, o que pode modificar diretrizes e levar às preferências problemáticas.
Não-ação	Postura do detentor de posições-chave numa organização em evitar as condições para que temas e ações fora do seu interesse se desenvolvam.
Policy entrepreneur	Negociador dotado de relações importantes, visão abrangente e capacidade de convencimento, apto a catalisar as ações e interesses presentes (inclusive os próprios) na proposição de uma política pública.
Policy window	Conjunção de fatores favoráveis a implantação de um *policy*.

Fonte: o autor

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:

A opção quanto aos procedimentos metodológicos para o trabalho aqui proposto foi pelo Estudo de Caso. Seguindo os critérios de Yin (2001) para que se definisse o Estudo de Caso como a estratégia de pesquisa, levou-se em consideração: a) o tipo de questão de pesquisa proposto, que envolve o *como* e o *porquê* do fenômeno observado; b) a impossibilidade deste pesquisador em controlar os eventos comportamentais efetivos e; c) o enfoque em acontecimentos contemporâneos[6]. Outros dois fatores propostos por Yin (2001) reforçam a caracterização da pesquisa como Estudo de Caso: a indefinição dos limites entre o fenômeno e o contexto estudados, e a utilização de fontes de evidência variadas.

Mais especificamente, conforme Stake apud Alves-Mazzotti (2006), pode-se categorizar esta pesquisa, em função de sua finalidade, como um Estudo de Caso instrumental, em que acredita-se "que ele [o estudo de caso instrumental] poderá facilitar a compreensão de algo mais amplo, uma vez que pode servir para fornecer *insights* sobre um assunto ou para contestar uma generalização amplamente aceita".

Quanto à abordagem, esta pesquisa tem a característica qualitativa. Os dados avaliados envolvem interações sociais e políticas, consistindo em variáveis não mensuráveis, o que impossibilita a aplicação de um modelo quantitativo à pesquisa. Embora não se despreze a representatividade numérica, esta tem a função de corroborar com dados objetivos a compreensão do evento estudado. A abordagem qualitativa deste estudo condiz com a definição de Silveira e Córdova (2009), quando afirmam que, nesta, há preocupação "com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais." (SILVEIRA, CÓRDOVA, 2009). Aqui, não há controle sobre o contexto avaliado e busca-se compreender o fenômeno em sua totalidade.

Quanto aos objetivos, o trabalho aqui apresentado identifica-se com o método de análise sociológico proposto por Max Weber, (WEBER, 2016) denominado como compreensivo. Sob este conceito, a possibilidade de se estabelecer relações causais em uma perspectiva positivista, ou seja, definir leis, não é aceitável. Existe um entendimento do processo do fenômeno sem que isso signifique uma

---

[6] Não se descarta, no entanto, a sobreposição de estratégias, disposição exemplificada pela pesquisa histórica que se empreendeu a respeito da formação do Bairro Balsa, de grande relevância para a compreensão do contexto do fenômeno.

normatização, noção que diferencia esta metodologia do modelo explicativo. A diferença entre os dois métodos (explicativo e compreensivo) embora sutil é primordial. No modelo aqui adotado, a compreensão do caso estudado, ainda que induza um aprendizado passível de ser utilizado de forma prática, não chega a propor leis ou generalizações. A pesquisa aqui desenvolvida também apresenta um caráter descritivo. Assim como ocorre nas pesquisas explicativas, é de se esperar que os estudos desenvolvidos sob a metodologia compreensiva sejam precedidos por um esforço descritivo, em que as características do fenômeno ao qual se busca explicações foram esmiuçadas (GIL, 2008), situação compartilhada por este estudo.

As peculiaridades de um programa de pós-graduação cuja abordagem se volta à formação profissional, em que se esperam propostas de intervenção na realidade observada, direcionam a natureza do estudo. Neste, existe a intenção de produzir algum conhecimento capaz de servir como subsídio a situações concretas similares, caracterizando-o como pesquisa aplicada.

As perguntas que envolvem o objetivo principal da pesquisa compreendem “como” se deu o fenômeno estudado e “por que” tal aconteceu. A possibilidade de se manipular comportamentos no fenômeno aqui estudado é definitivamente inexequível. Neste caso, há a observação acurada dos dados, coletados através de levantamentos e entrevistas, mas não há a condição nem o intento de realizarem-se experimentos que permitam o controle de variáveis. Por fim, para a definição da estratégia como estudo de caso, considerou-se o quesito da contemporaneidade que a pesquisa apresenta, pois se trata de evento ainda em andamento.

Os instrumentos de pesquisa utilizados foram entrevistas, pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Considera-se que as impressões e motivações pessoais dos participantes teriam grande valor na interpretação dos eventos constatados. As pessoas entrevistadas foram escolhidas em função de sua atuação no Programa Vizinhança, buscando formar uma narrativa do fenômeno. Estas foram as cinco professoras que exerceram a função de coordenadoras desde o início das ações, a partir de 2009, até 2016, um técnico-administrativo que atuou como secretário do programa, e duas professoras coordenadora de projetos vinculado ao Vizinhança sem atuação na gestão e articulação do programa. Uma das coordenadoras do programa não respondeu aos reiterados pedidos do autor. Tal

dificuldade (e possível recusa) em conceder a entrevista também compõe um dado a ser levado em consideração na construção do quadro.

As entrevistas foram semi-estruturadas, com questões abertas e aplicadas pelo autor. O registro foi feito em áudio digital. As pessoas entrevistadas são identificadas neste trabalho apenas por uma numeração, estipulada a partir da sequência em que foram colhidos os depoimentos.

O exame de literatura teve como objetivo elucidar a problemática da pesquisa. A pesquisa bibliográfica foi direcionada a temas que ajudassem a formar uma visão ampla do assunto da pesquisa, quais sejam: o conhecimento da história do bairro Balsa, a implementação de políticas e programas públicos em áreas de baixa renda a continuidade e descontinuidade, tanto de políticas públicas quanto de programas concebidos por organizações públicas, e a Extensão Universitária. A importância deste procedimento reside em estabelecer uma compreensão do contexto do caso, de modo a evitar interpretações excessivamente subjetivas na análise documental. O foco dado à Extensão Universitária na pesquisa bibliográfica teve o intuito de identificar as proposições e definições que direcionariam a política de Extensão no país, de modo a relacionar diretrizes superiores com a aplicação destas na organização UFPel e com a condução do Programa Vizinhança.

O levantamento bibliográfico se complementou com o segmento que talvez seja o mais importante nestes procedimentos metodológicos: a compilação de um referencial teórico-analítico, visando uma análise do processo de tomada de decisão na política pública a partir de parâmetros consistentes. Objetivo era buscar maior rigor na análise dos documentos, tentando evitar o que Cunha, Yokomizo e Bonacim (2013) chamaram de miopias da análise de documentos,

Visando compor uma fonte variada de informações que embasassem o estudo, fez-se uso também da estratégia de levantamento de dados. O período a respeito do qual se coletaram as informações foi o que começa com a criação do programa – ano de 2009 - até ultimo exercício já concluído quando do começo da pesquisa, o ano de 2016. O período compreendeu duas gestões completas de ocupantes do cargo de reitor. A coleta documental em fontes primárias foi feita em páginas eletrônicas de órgãos oficiais ligados ao assunto da pesquisa. As principais fontes consultadas foram: página da PREC da UFPel, item *consulta de projetos (até*

2016)[7]; os Editais do Programa de Extensão Universitária (ProExt) constantes no portal do MEC[8]; o arquivo de notícias disponibilizado pela Coordenação de Comunicação Social subordinada a Pró-Reitoria de Gestão da Informação e Comunicação (PROGIC) da UFPel [9]. O interesse nesta estratégia, em relação às duas primeiras fontes, foi obter dados quantitativos que pudessem oferecer a visualização da situação do programa, no decorrer do tempo, em termos numéricos. Em relação à terceira fonte (arquivo de notícias), o propósito foi o de adicionar, à narrativa construída a partir das entrevistas, elementos divulgados via publicação institucional, o que pode ser identificado como o ponto de vista da gestão então em exercício, uma espécie de "versão oficial" dos fatos.

7 https://buddhi.ufpel.edu.br/diplan/projetos/relatorios.php

8 http://portal.mec.gov.br/busca-geral/235-programas-e-acoes-1921564125/proext-programa-de-extensao-universitaria-1806153218/12243-editais

9 http://ccs2.ufpel.edu.br/wp/category/noticias/

5. DESCONTINUIDADE NO VIZINHANÇA: BUSCANDO ENTENDER A AMBIGUIDADE DE DECISÕES NA UFPEL

Nesta seção, se disserta a respeito dos dados colhidos no decorrer da pesquisa. As informações se dividem em entrevistas e dados obtidos em plataformas virtuais, sendo a maior parte destes disponibilizados na página eletrônica da UFPel. Somaram-se à pesquisa as informações a respeito dos editais ProExt fornecidas pelo MEC.

Considerou-se que, para melhor compreensão das potenciais relações permeadas pela dimensão *politics* no ambiente da UFPel, seria elucidativa a apresentação dos ocupantes dos cargos relevantes antes da discussão dos dados em si.

Quem tomou as decisões?

A partir da proposta de abordagem do fenômeno aqui analisado enquanto processo de tomada de decisão, cabe que se identifiquem os sucessivos gestores nos variados níveis administrativos de interesse da pesquisa ao longo do período estudado. Tal descrição se faz útil por se tratarem de personagens de relevância na construção da problemática estudado, citados durante as entrevistas.

Assim, são listados abaixo os ocupantes dos cargos de Reitor, Pró-Reitor de Extensão e Cultura, Diretor do departamento de extensão e treinamento e Coordenadora do Projeto Vizinhança, no tempo compreendido entre 2009 e 2016. A intenção é identificar possíveis mudanças na condução do programa que possam estar relacionadas à dinâmica política interna da UFPel.

Tabela 2 – ocupantes de cargos de gestão aptos a tomar decisões que afetassem o Programa Vizinhança, conforme o período de atuação.

Reitor	**Período**
César Borges	15/01/2009 - 27/02/2013
Mauro del Pino	28/02/2013 - 10/01/2017
Pró-Reitor de Extensão e Cultura	**Período**
Luiz Ernani Gonçalves Ávila	13/01/2009 - 27/02/2012
Gilberto de Lima Garcias	28/02/2012 - 16/01/2013
Antonio Carlos Martins da Cruz	11/01/2013 - 12/12/2013
Denise Marcos Bussoletti	12/12/2013 – 10/01/2017
Coordenadora do programa Vizinhança	**Período**
Luciane Prado Kantorski	27/04/2009 – 04/12/2011
Elizabete Kasper (adjunta)	12/08/2010 - 04/12/2011
Elizabete Kasper	05/12/2011
Marlete Brum Cleff (adjunta)	05/12/2011
Marlete Brum Cleff (pró-tempore)	Sem registros
Denise Marcos Bussoletti	2014-2015 (informação via notícias na página do CCS)
Noris Mara Pacheco Martins Leal	2015 (informação via notícias na página do CCS)
Diretor do departamento de extensão e treinamento (função extinta – reestruturação de funções da PREC em 01/2014)	**Período**
João Nelci Brandalise	19/02/2009 - 10/01/2013
Lucio André de Oliveira Fernandes	23/01/2013 - 17/12/2013

Fonte: o autor

5.1 O QUE CONTAM OS PARTICIPANTES?

Considerou-se que a compreensão do processo pelo qual passou o programa Vizinhança seria mais completa através da construção de uma narrativa a respeito do caso. Assim, o uso de entrevistas com alguns participantes importantes da ação forneceu informações relevantes para atingir este entendimento, uma vez que os diferentes pontos de vista de atores variados ajudaram a formar um quadro mais preciso do fenômeno.

O fluxo do problema: porque “Vizinhança”?

Um dos fatores essenciais para a formação de uma *policy* - definidos por Kingdon (1995) como “fluxos” – é o entendimento de que um determinado contexto é um problema. Entende-se que uma situação passa a ser considerada problemática, a ponto de necessitar uma solução, a partir de uma conjuntura social e política que a define como tal. O estado de carência da comunidade da Balsa já era um fato antigo quando o Campus Porto chegou a região do antigo frigorífico Anglo. Portanto, foram eventos atípicos que provocaram esta modificação no status da situação, de “tolerável” para um problema digno de intervenção.

Eventos perturbadores da estabilidade em uma sociedade ou organização são chamados por Baumgartner e Jones (1993) de “pontuações”. Esses momentos são propícios para a tomada de decisões não incrementais, ou seja, medidas inovadoras em relação às políticas já reconhecidas como adequadas. Naquele momento, duas pontuações desestabilizavam o equilíbrio na UFPel, simultaneamente: a troca do local da sede e o começo de uma nova gestão na reitoria. Apresentava-se, assim, uma conjuntura propícia à implementação de uma ação não incremental, concretizada, neste caso, em um programa de Extensão de porte maior do que o usual.

Embora a intenção das entrevistas fosse identificar o desenvolvimento das ações do Vizinhança, informações referentes aos fatores desencadeadores da ação surgiram durante os relatos.

A questão da regularização fundiária dos terrenos onde residiam os moradores da Balsa foi lembrada em duas entrevistas como uma das demandas primordiais da comunidade na época. Foi lembrado um projeto da faculdade de Direito que ocupava-se então desta questão e seria um dos carros-chefe de um programa de extensão então incipiente. O projeto, no entanto, não chegou a fazer parte do Vizinhança.

> “... e eu lembro que o Direito (…) também tinha uma discussão sobre (…) a regularização fundiária, porque (…) tinha muitas casas aqui que as pessoas ocuparam em função delas...ahn vieram trabalhar pro frigorífico então elas vieram morar perto, depois o frigorífico fechou e elas não tinham a posse da terra onde elas moravam. Então, ahn... tinha uma...um projeto de mediação, do professor Marcelo do direito” entrevista 1

> “tendo em vista toda uma movimentação da comunidade em relação à entrada da Universidade ali naquela região, e por eles entenderem que o, que poderia acontecer com a ida da Universidade pra lá: eles perderem o seu local de moradia.” Entrevista 4

Aliado à comoção provocada pelas necessidades evidentes dos novos vizinhos, outro fator também foi citado como instigador da necessidade de intervir na comunidade da Balsa: o estranhamento entre os dois grupos, universidade e favela. Na entrevista 1 é referido o desconhecimento que o corpo docente do curso de enfermagem, normalmente afeito a ações diretas com a comunidade, tinha a respeito das necessidades da população no novo entorno. Ali, se descreve o fato de que este agrupamento social não possuía nenhum histórico de interação com o ambiente acadêmico e seria uma área “abandonada em termos de políticas

públicas". Na entrevista 2 são relatadas tratativas da reitoria com o então ministro Tarso Genro com a intenção de estabelecer um chamado "território da paz" naquela região, presumindo-se a necessidade de pacificação do entorno. A entrevista 4 compreende um entendimento de que havia, por parte da reitoria naquele momento, a necessidade de minimizar a aparente rejeição que a população da Balsa teria pelo estabelecimento da sede da UFPel naquele bairro.

> "isto aqui era um lugar em que eles brincavam, que eles pescavam, e que daqui a pouco não era mais deles, da comunidade." entrevista 1

> "Eles (a comunidade) ficaram cheios de esperança, mas também com um pé atrás." entrevista 1

> "Na época eu lembro que era o Tarso Genro o ministro da justiça, parece. E numa conversa com o Tarso Genro eles (reitoria) queriam transformar aquela área num território da paz." entrevista 2

> "(o programa vizinhança) era uma forma da universidade começar a trabalhar de forma a ser aceita por aquela comunidade" entrevista 4

Em um momento anterior, a gestão da universidade encontrava-se em modo incremental, sem elementos que justificassem alteração na estabilidade. Em um arranjo político, no qual o reitor que iniciava seu mandato teve participação ativa, a UFPel passou pela transferência de local da sede. Um fator de perturbação expôs uma nova situação: a convivência com uma comunidade carente, aparentemente não receptiva à chegada da UFPel naquele ambiente. Tal conjuntura provoca o reconhecimento do quadro como um problema pela comunidade universitária, suscitando a proposição de soluções, inicialmente pontuais. Uma solução abrangente é proposta num nível hierarquicamente superior, envolvendo o convencimento e a negociação com atores variados, levando à construção do Programa Vizinhança.

O fluxo da solução: construção do Programa Vizinhança

Se o fluxo do problema é formado no contexto social, o fluxo da solução se estrutura no âmbito organizacional (KINGDON, 1995). Nesse ambiente, soluções que tenham sido propostas sem vínculo com o problema atual podem ser utilizadas simplesmente por serem oportunas e adequadas aos interesses dos tomadores de decisão (COHEN, MARCH E OLSEN, 1972).

A gênese do programa Vizinhança está ligado diretamente à necessidade de resolução de problemas decorrentes da transferência da sede da UFPel para uma nova região. O impacto provocado pela súbita convivência com um ambiente de

carência foi descrito como catalisador de diversas ações pontuais, que visavam colaborar com a comunidade vizinha ao novo campus.

Foi creditado, de forma unânime, à gestão do reitor César Borges a iniciativa e implementação de um programa que congregasse tais ações, sendo inclusive a nomenclatura proposta por ele. Uma preferência individual - o desejo pessoal do reitor - foi descrito como o fator desencadeador da formação da ação.

> "tinha um reitor que tomou esse Vizinhança no colo. Ele queria que isso acontecesse." entrevista 2

> "sob o meu ponto de vista foi uma coisa que aquela gestão, foi opção da gestão, criar um grande projeto de extensão". Entrevista 3

> "a ideia do reitor foi juntar tudo isso numa coisa só (...), que fosse um programa, que se chamava "Vizinhança". (…) então essas iniciativas como por exemplo como esta do direito que tava começando nesta época. Depois ele chamou a letras pra ajudar. Ahn, e depois ele chamou a enfermagem. Ele...a ideia foi de que iniciativas que poderiam ser individuais se juntassem em torno de um programa." entrevista 1

Foi referido em uma entrevista o nome do prof. João Nelci Brandalise, diretor do Departamento de Extensão e Treinamento de 19/02/2009 a 10/01/2013, como importante articulador, sendo a pessoa que captou os docentes para participação no programa.

> "o reitor na época era o professor Cesar Borges. Ele (...)...através da pró-reitoria de extensao ali, quem tava na pró reitoria de extensão era o Brandalise na época, que era a pessoa que tava, que que nos chamou ali, pessoal da pró-reitoria de extensão. E o reitor (...) já dizia que gostaria que as faculdades que tavam aqui no, no anglo se envolvessem um pouco com a questão desse projeto, aqui da vizinhança." entrevista 1

Tal contexto foi ao encontro das observações de Kingdon a respeito da figura do *policy entrepeuner* (ou empreendedor de políticas). Este personagem é descrito pelo autor como um negociador dotado de relações importantes, visão abrangente e capacidade de convencimento, apto a catalisar as ações e interesses presentes (inclusive os próprios) na proposição de uma política pública. Tal papel foi representado aqui pelo reitor César Borges.

São conhecidas inúmeras propostas de ações, por parte do Estado, para intervir em comunidades carentes. O senso de oportunidade para a aplicação de uma *policy*, no caso do Programa Vizinhança, se faz presente quando se percebe que estas soluções, já existentes, não vinham sendo aplicadas no bairro da Balsa, conforme constatado na entrevista 1.

> "várias demandas que foram articuladas, elas foram articuladas a partir daquilo que, né, ahn, não funcionava (...) naquele vácuo onde o estado não...intervém, que deve fazer e não faz (...)." entrevista 1

A proposta do Programa Vizinhança, como solução para a percepção do bairro da Balsa como um problema, formou-se a partir de uma reelaboração de certos programas independentes, que já tentavam intervir no entorno do Campus Porto. Com a chegada de outros cursos no novo campus, estes foram chamados pelo reitor a aderirem ao movimento. Não se tratava de uma *policy* nova, mas um rearranjo de elementos já familiares. Um expressivo trabalho de persuasão e a concordância da ação com valores presentes na comunidade acadêmica complementaram a imagem do Programa Vizinhança como alternativa adequada.

***Policy Image*: valores motivam a participação.**

Uma característica preponderante nas ações de extensão é o compromisso com o desenvolvimento da sociedade. Neste sentido, a ideia de *policy image* proposta por Baumgartner e Jones (1993) auxilia a compreender a aceitação do Programa Vizinhança no âmbito da UFPel. Este conceito compreende a forma com que uma sociedade acredita que um problema deve ser enfrentado, juízo que se constrói tanto por informações quanto pelo aspecto emocional.

O conteúdo das entrevistas leva a crer que o forte apelo a valores de solidariedade e igualdade teve destaque na aceitação do Vizinhança dentro da comunidade acadêmica. Os depoimentos sugerem um sentimento de satisfação pessoal em função do envolvimento com uma ação social. Desse modo, atribui-se peso relevante ao fator motivação pessoal na persistência da participação individual em programas de extensão.

Em um depoimento houve uma impressão mais negativa das motivações, pois foi alegado que o interesse de alguns docentes se daria em função das vantagens (principalmente bolsas), que poderiam receber.

> "o que eu percebi, é que assim: 'eu vou fazer alguma coisa pro vizinhança se o vizinhança me der bolsa. Se me der alguma coisa em troca'. Não era assim 'eu da academia', né? (...) 'eu, academia, não tenho nada que ver com a comunidade se eu não tiver algum auxílio'. Quando na verdade a minha leitura é outra. Eu tenho um compromisso com a comunidade." entrevista 2

Apesar deste relato, infere-se, a partir das outras declarações, que a motivação da participação dos professores estaria ligada também a estímulos de ordem educacional ou de consciência social. Foram citadas: a interdisciplinaridade

enquanto incentivadora nas trocas de informações entre docentes de diferentes áreas; a gratificação pessoal relacionada a projetos do tipo comunitário; o compromisso com a comunidade.

> "o que me motivou assim a me envolver mais com o Vizinhança é que a faculdade de enfermagem (...) tinha uma perspectiva dela vir aqui pra, pra região do Anglo. E a enfermagem (…) foi uma faculdade que nasceu nesta perspectiva mais comunitária (…) Então foi uma oportunidade, na verdade, ter esta perspectiva de ter um projeto que, com a vizinhança da região do porto." entrevista 1

> "o projeto comunitário ele te dá muita gratificação. Ele, muito construtivo assim pra gente enquanto ser humano né, porque... não tem sentido assim uma Universidade numa comunidade, assim com, tanta desigualdade a gente não conseguir interagir, né?" entrevista 1

> "quando a gente se inseriu ao Vizinhança era pra, ahn, trocar experiências, pra gente ter um grupo maior com áreas diversas multidisciplinares que a gente pudesse então desenvolver ações conjuntas. Uma ideia de, uma tentativa, ensaio de se trabalhar várias áreas juntas na extensão" entrevista 3

> "acho que a gente conseguia enxergar um pouco diferente, com uma visão mais ampla, a comunidade, a sociedade, pensar, repensar nosso papel, dentro de como universidade pública, de retorno que a gente dá pra sociedade, e também na formação dos nossos alunos" entrevista 3

Chama a atenção, também, o entusiasmo com que as participantes se referiram ao programa Vizinhança, no que se diz respeito à contribuição para a comunidade. Depreende-se, disto, o quanto a noção de Extensão enquanto forma de intervenção na sociedade fazia parte da compreensão das coordenadoras. A característica de atuação social levava a um sentimento de realização pessoal, o que dava peso significativo no fator motivação. Nos relatos abaixo as entrevistadas citam, com evidente orgulho, várias ações práticas efetivadas no decorrer do programa.

> "Teve tantas coisas assim na escola. A gente conseguiu fazer (...) aquela ronda da cidadania (...). E aquilo foi bem interessante porque daí teve uma possibilidade, teve casamento coletivo, teve atualização de documentação, aqui na região da Balsa. Foi feito aqui dentro da universidade, né, pra...A gente conseguiu trazer pra cá em função também do programa vizinhança, né? Foi uma atividade bem legal." entrevista 1

> "eram sempre, eram grandes iniciativas. Era muito bom. A gente ia pra vila, por exemplo, a Marlete (Marlete Brum Cleff, coordenadora adjunta do programa Vizinhança de 2011 a 2013 e profª.da Faculdade de Veterinária) ela ia com a...com a veterinária a vacinar cachorro, gato, animais de pequeno porte. Montava um consultório, um ambulatório ali. O povo aderia. A gente fazia trabalho de artes. Ações da odontologia, ações da nutrição. Tinha uma série de gente que trabalhava junto, enfermagem junto." entrevista 2

> “a partir do vizinhança a gente conseguia ter nas escolas, ali, apoio de inglês, geografia, informática, de música, educação física pras, pra comunidade, de arte, atendimento, à saúde, seja bucal, seja animal, então...” entrevista 3

> “Então o Vizinhança abria as portas. Literalmente várias festas, abertas pra comunidade, eram feitas no campus (...) Ações! Ações do programa da, da vizinhança dentro da universidade, que eram realizadas ali dentro do próprio campus, ações pra crianças, ações educativas, com todos os cursos participantes. Várias, várias ações!” entrevista 3

Outros fatores foram lembrados como incentivo ou benefícios que o programa Vizinhança proporcionou. Foram destacadas as facilidades de ordem prática que uma ação estruturada por instâncias superiores pode proporcionar; o acesso aos recursos financeiros da Universidade; disponibilização de materiais para o trabalho; a logística de acesso ao público-alvo dos projetos. A oportunidade para que o docente iniciante se inserisse no novo ambiente foi outro fator positivo citado.

> “Era legal sim, Porque eu recém tinha chegado também e eu participava das reuniões do anglo né, na reitoria, e conheci muita gente legal, gente que eu fiz amizade (...) tem várias pessoas que a gente conseguiu ah legal a gente estar inserida nesse projeto dentro da Universidade. (...) Foi bem interessante, ter esse contato aí,” entrevista 6

> “ele (projeto Vizinhança) ganhou um edital ProExt (...) isso foi dividido entre os projetos. Eu, por exemplo, eu tive uma bolsista que era oriunda deste projeto do Vizinhança, ganho o edital ProExt.” entrevista 4

> “o que o projeto, o que o programa vizinhança proporcionou foi a questão da acessibilidade de chegar até as escolas ali da redondeza” entrevista 5

> “(...) nessa demanda de material eles me deram. Esse, esses colchonetes são dele. Porque acabou o projeto ficou aqui. Aquele, aqueles halteres vermelho tão aqui. Esse material é da, do vizinhança.” entrevista 6

As opiniões acima, favoráveis às ações do Programa Vizinhança, não são isentas de subjetividade. Tais avaliações teriam outro enfoque, caso o conceito de Extensão predominante no ambiente acadêmico da UFPel fosse aquele ligado às demandas de mercado. Sob tal concepção, os mesmos resultados não seriam considerados indicativos de sucesso. Já sob o entendimento de que ações de Extensão teriam responsabilidade de prover bem-estar à sociedade, seja de forma assistencial ou interativa, os valores individuais convergem com o modelo de intervenção feita. A aprovação das ações do Vizinhança se deu pela imagem que a gestão da universidade apresentou ao corpo docente, ou seja, um programa cujos objetivos envolviam a melhoria da qualidade de vida de uma população carente.

Preferências problemáticas: o modelo de extensão aplicado

Independente do entendimento consistente que as integrantes do Programa Vizinhança tinham quanto à função social de um projeto de Extensão, enquanto construtor de uma sociedade melhor, há de se ressaltar a existência de divergências quanto a concepção de Extensão proposta entre os seus participantes. As evidências coletadas nas entrevistas, especialmente na entrevista 1, indicaram que a gênese do programa teve certo componente imediatista por parte de seu idealizador, reitor Cesar Borges. Neste depoimento, foram relatados alguns pontos que a docente julgou necessário reivindicar junto ao gestor como indispensáveis ao sucesso da empreitada. A exigência se relacionava a necessidade de que as ações fossem construídas a partir do debate com a comunidade alvo. O relato sugere que a intenção inicial do idealizador, representante da esfera mais alta de decisão, estaria mais ligada ao atendimento imediato de demandas, o que daria ao projeto um aspecto mais assistencial, não emancipador. O direcionamento para uma concepção interativa/participativa deveu-se principalmente à ação individual da coordenadora, detentora de autonomia decisória mais restrita. Mais suscetível, portanto, a sofrer revezes em uma alteração de conjuntura.

> "A gente começou a falar 'ai como é que a gente vai intervir numa comunidade se a gente não conhece as necessidades da comunidade?' (…) Tem que ver quais são as necessidades pra depois poder estabelecendo um projeto então a gente foi organizar, fazer, primeiro este levantamento, né." entrevista 1

> "eu acho assim que os pré-projetos que nasceram do vizinhança eles tavam muito articulados às coisas que eles (comunidade) queriam que acontecesse ali. E por isso que ele foi uma iniciativa que...que ele teve muito vigor no início, entendeu?" entrevista 1

Um conflito entre a intenção de uma elaboração técnica e as demandas de interesse político se evidenciou, conforme o relato abaixo. Uma explicação possível seria o provável interesse do reitor em atingir uma imagem mais positiva possível para o novo campus, de modo que uma decisão política anterior (a transferência da sede da universidade) fosse corroborada.

> "E eu me lembro duas, três vezes que ele (reitor César Borges) falou comigo e ele disse: 'ah, porque não acontece, porque não aconte...'. E eu dizia assim: 'olha professor, pra acontecer alguma coisa precisa mais gente que saiba trabalhar com comunidade. Comunidade não adianta a gente sentar junto na universidade', eu dizia pra ele" entrevista 1

> "teve uma vez que eu disse: 'não. Não vai acontecer se não, se não for por aí, não vai acontecer, porque a gente vai propor coisas que eles não

> querem fazer, que não é importante pra eles. Então se a gente não costurar bem isso ali dentro, com eles, não adianta fazer as outras coisas' " entrevista 1

Na entrevista 4, como já citado, foi salientado o caráter mais ocasional da concepção do programa. Na percepção da docente, o Programa Vizinhança teve entre os seus fatores motivadores o desejo de fomentar a aceitação da presença da UFPel, naquele terreno, pela comunidade do entorno. Ou seja, motivação sem relação direta com os princípios que norteiam a extensão enquanto atividade universitária.

A mesma professora expôs outra situação em que as preferências dos atores interferiu na condução e, possivelmente, na continuidade do programa: a diferença no tipo de liderança entre as duas primeiras coordenadoras. Aqui não se trata da dimensão *politics*, mas preferências pessoais ligadas às experiências anteriores individuais. Este nível de sucessão (coordenadoria do programa) não encontrava relação com as divergências entre os grupos pretendentes ao poder na reitoria. A suposição era a de que uma liderança mais centralizadora, a despeito do empenho que esta coordenadora tenha dedicado ao programa, teria enfraquecido a relação com as lideranças comunitárias do bairro da Balsa, reduzindo-se o espaço para que as demandas da comunidade fossem representadas e participassem da construção das ações.

> "Depois, na reitoria do professor Mauro já tinha uma coordenadora diferente (…) A gente viu uma diminuição bastante grande de apoio, com uma coordenadora (...) com um contato bem menor com os líderes comunitários que participavam. (…) Então a gente vê uma queda bastante grande de uma coordenação pra outra." entrevista 4

> "E a participação da comunidade só, só foi existente nas reuniões no (...) primeiro período do Vizinhança. Depois não aconteceu mais. Ahn, os professores, eles dentro dos seus projetos independentes, é que falavam com essa comunidade e combinavam as coisas." entrevista 4

Fica sugerido que a mudança da coordenação alterou a característica do modelo de Extensão, passando de uma concepção interativa/participativa para uma mais assistencialista, o que teria levado ao desinteresse por parte de alguns docentes. Este modelo de ação tende a intervir na comunidade de forma paliativa, imediata e desarticulada. Avaliando de forma mais ampla, constata-se que o modelo assistencial de Extensão, por não chamar a comunidade à participação, peca por não contribuir para a formação de uma cultura extensionista.

Tecnologia não clara: cultura de Extensão não se dissemina

Uma crítica específica foi elaborada em relação à falta de clareza dos objetivos do programa para a comunidade alvo. O reparo foi direcionado ao Vizinhança como um todo, independente da coordenação ou de detentor de mandato na reitoria. Em vários momentos foi levantada a questão de se ouvir a comunidade, mas em apenas um depoimento fez-se a crítica sobre a comunidade estar consciente de qual seria a sua participação e qual deveria ser a sua expectativa. O depoimento abaixo sugere a questão da tecnologia não clara, pela aparente perplexidade ao se constatar a ineficiência da ação.

> "Não tinha essa, essa ligação entre a comunidade e os projetos da universidade. Eles tavam achando, a comunidade, que a universidade era obrigada a dar aquilo pra eles, entendeu. (...) Só levar aqueles projetos prali. (...) Eu tinha uma bolsista, eu ganhei material pra ginástica, e eu tinha um espaço. E a coisa não deu certo. Entendeu? Não-deu-certo!" entrevista 6

O que se deduz é que não foi considerada como parte importante do processo a formação de uma nova cultura de participação da comunidade em um projeto de Extensão. A consequente redução do envolvimento por parte do público atendido pode ser um fator capaz de aumentar a probabilidade de descontinuidade do programa.

A falta de uma definição precisa da Extensão, descrita acima, levantou a sugestão de que o papel desta não estivesse completamente esclarecido para os participantes, inclusive dentro da própria UFPel. É possível que algumas perturbações constatadas na condução do processo sejam decorrência disto.

A despeito da intenção de reduzir o clima de desconfiança decorrente da chegada da universidade no bairro, tal situação não se desfez após a implementação do programa. O começo das atividades dos projetos não implicou, obrigatoriamente, numa interação harmônica entre as duas comunidades. O sentimento de certa insegurança, por parte de acadêmicos que adentrassem no bairro, e a consequente alteração no local de atendimento, foi relatado em uma das entrevistas.

> "uma das coisas que eu acho que pecou um pouco foi que...justamente esta falta de espaço e de segurança, (...) a gente achou assim por falta de segurança que a gente não conhecia né, que talvez fosse um problema por ela (a bolsista) ser moça né, e ela ia ter que pegar o ônibus ali perto. Aí a gente transferiu as aulas para a AABB." entrevista 6

Algumas entrevistas descreveram situações difíceis no relacionamento com membros da comunidade. Identificam-se divergências nas expectativas entre os dois grupos sociais, provavelmente oriundas de falhas na comunicação dos objetivos e responsabilidades vinculados à iniciativa. Um ato administrativo conflitante com os procedimentos do Vizinhança (construção de um muro nos limites da Universidade) gerou uma celeuma, desencadeando desconfiança por parte da população da Balsa. O desentendimento atingiu o ponto de gerar uma manifestação pública reunindo centenas de pessoas, fato noticiado no jornal Diário Popular (figura 5).

> "aquela questão do muro foi um problema muito sério, né. (…) de um dia pro outro se ergueu aquele muro entre nós e a universidade, né. E a comunidade ficou com muita raiva disso, né. Então isso ahn...abalou muito...porque a gente tava em, tentando uma relação dizendo pra comunidade 'olha a universidade que chegou e ocupou esse lugar', que já era o lugar dessa comunidade. 'Então a gente quer uma, um outro tipo de relação, com vocês.' E aí de repente aparece um muro. Isso foi uma, uma tensão, assim, um relacionamento muito ruim. (…) E nós ficamos no me, no meio daquilo ali. (...) ir pra comunidade parecia que era um problema. (...) Até que, ainda bem, eu acho que a, a comunidade mesmo começou a quebrar aquele muro...que bom, né." entrevista 1

Atitudes consideradas abusivas por parte de moradores e representantes do bairro também foram descritas nas entrevistas. Tais queixas remetem à possível falta de elaboração do sentido de um programa de Extensão para a comunidade.

> "aquele pessoal da, do futebol ali (…) do sudeste, ele passava às vezes a tarde inteira lá tocando telefone, ligando pro Grêmio, pra mandar jogador. (…) aí vinha a conta do telefone: '(...) olha aqui tem tanto de telefone'. Eu digo 'olha enquanto a gente não...não trabalhar esta questão, que o pessoal chega aqui e faz o que quer'. (…) como a associação tava no bairro, ela passou a fazer parte das discussões do Vizinhança, tá entendendo? Então eles iam lá, pra pedir apoio da universidade pra usar telefone, pra pedir folha de papel, pra pedir não sei o que." entrevista 2

Manifestação

Protesto contra a construção de um muro na região da Balsa

Pelotas. Dezenas de moradores da Balsa protestaram nos arredores da reitoria da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) na tarde de ontem. Com faixas e cartazes onde se lia "A Gomes Carneiro é nossa" e "Não queremos muro", os moradores reclamaram da construção de um muro que divide as ruas Gomes Carneiro e Pedro Osório de Brito.

Segundo os moradores, o muro impedirá o trânsito das pessoas que residem no entorno da área. A organizadora do protesto, Neiva Vargas, explica que mais de 300 crianças serão prejudicadas, pois terão que se deslocar até a rua Tiradentes para frequentar as escolas. "As crianças terão que caminhar quase três quilômetros a mais para ir à aula", indigna-se.

Para a coordenadora do projeto vizinhança da UFPel, Luciane Kantorski, a situação complica-se pois o muro está sendo construído em um terreno particular. "Infelizmente, a universidade não tem gerência sobre esta obra", lamenta. Segundo ela, o reitor César Borges convocou para a próxima semana uma reunião para buscar soluções para o problema. "O nosso objetivo é integrar a universidade e a comunidade", afirma.

De acordo com o secretário de Urbanismo, Luciano Oleiro, a obra é irregular, pois não tem licença para execução. Segundo ele, a prefeitura já a embargou e o não cumprimento da decisão acarretará em processo judicial.

(Ricardo Rojas)

Figura 5 – notícia referente aos protestos dos moradores da Balsa contra o muro erguido pela UFPel

Fonte: diário popular 28/11/2009

Foi relatada uma situação em que a falta de entendimento entre acadêmicos e comunidade foi mais intenso, gerando dúvidas, entre os professores, sobre a validade do trabalho realizado. Na entrevista foi descrito um ambiente pouco receptivo, a despeito da infraestrutura considerada apropriada.

> "(...) eram uns 15 professores de diferentes áreas. Nós fomos pra levar pra comunidade o que seria o Vizinhança. (...) era um prédio com um, o pé duplo, era bem alto, com uma sala grande e nas laterais tinha mais outras duas salas. Tinha até uma cozinha ali dentro. Poderia fazer uma coisa da nutrição com certeza. (...) Aí nós ficamos dum lado e do outro lado a comunidade. (...) E era uma coisa meio desordenada. Tinha criança pulando na frente assim, entre os adultos e aos professores tinha um monte de criança gritando, correndo. E lá pelas tantas umas pessoas lá na rua começaram a brigar (...). Aí a gente se questionou (...): porque que eu vou levar um projeto da universidade prum lugar como esse?" entrevista 6

A falta da compreensão de uma etapa do processo (disseminar o conceito de Extensão dentro da comunidade) acabou por ter uma outra consequência: a falta de institucionalização do programa.

A pontuação não se institucionaliza: avaliação dos participantes

No ciclo de estabilidade/pontuação proposto por Kingdon, as medidas não-marginais podem ser seguidas de um novo arranjo de forças onde aquelas passam a ser a nova referência de normalidade. Em outras palavras, o evento inovador se institucionaliza e se torna o "novo normal". Assim, a institucionalização de uma política pública também pode ser abordada sob o ponto de vista de qual legado deixa, ou seja, o que os participantes identificam de perene nela.

Ao se questionar qual a visão as integrantes teriam a respeito do Programa Vizinhança hoje, os relatos mostraram impressões divergentes. Algumas incluíam sentimentos de decepção e ceticismo quanto ao retorno do Vizinhança.

> "Mas depois eu não sei nem o que que aconteceu. Porque eu me... A minha decepção foi tamanha que eu larguei tudo de mão, não quis nem saber como é que ia ficar." entrevista 2

> "eu não vejo muito futuro hoje pro vizinhança continuar como ele já existiu em outros momentos. Ele teria que ser muito reformulado pra que ele realmente pudesse continuar existindo" entrevista 4

A reflexão quanto às dificuldades de se desenvolver uma ação de Extensão, em alguns momentos, extrapolou a abordagem local, focando-se também na organização do sistema universitário em âmbito nacional. Tal observação é argumento a favor da posição aqui defendida, a de que a continuidade de programas sociais em universidades passa pela valorização da Extensão, enquanto atividade num nível macro.

> "qualquer professor aqui novo que tá entrando na casa faz projeto, CAPES, FAPERGS, ganha pra ir pra evento, ganha diária, né? Consegue material pro seu laboratório, é muito mais vantajoso tu ir pro lado da Pesquisa que tu ir pro lado da Extensão." entrevista 6

Algumas avaliações foram mais positivas, identificando a permanência de aspectos benéficos. A boa impressão deixada na comunidade é um exemplo disto, como se vê no relato abaixo.

> "Mas tinha uma grande movimentação naquela região, que promoveu o desenvolvimento de várias áreas, de várias pessoas ali na região que hoje produzindo coisas que inclusive que são vendidos na própria, para funcionários da própria universidade." entrevista 4

> "A comunidade (...) hoje e sempre (...) considerou ahn o programa Vizinhança como muito importante. Ele é um marco ainda na comunidade. As pessoas falam no Vizinhança. As pessoas que participaram, alguns eu tenho relatos de pessoas que reclamam ahn de não ter mais o Vizinhança." Entrevista 4

> “Porque dentro da comunidade ele teve uma grande aceitação. As pessoas ahn achavam de extrema importância e ainda repete, os vários líderes que participaram desde o início, repetem essa necessidade de que seria importante o vizinhança continuar.” Entrevista 4

A perda da interação entre docentes de áreas diferentes, que havia sido proporcionada pelo Programa Vizinhança, foi lamentada. A interdisciplinaridade que a vivência no programa ofereceu foi citada como fator de justificativa para uma eventual retomada do programa. Embora não tenham sido tomadas medidas visando a continuidade desta colaboração, vivenciar a experiência instigou alguns orientadores de projeto a refletirem sobre o assunto.

> “com a história do Vizinhança aproximou os extensionistas. E hoje voltou a ser como era: cada um desenvolvendo...A gente não conhece os nosso trabalhos. A gente não conhece as nossas atividades. E poderia aproveitar muito melhor.” entrevista 3

> “Pela ideia que ele, que ele tinha, de fazer assim, da gente conhecer os outros projetos, os outros professores da instituição, fazer coisas em conjunto, acho que sim.” (questionada se alguma coisa num projeto nos moldes do Vizinhança seria atrativo) entrevista 5

Ainda que algum legado tenha permanecido, principalmente no sentido de propor uma nova visão de academia aos participantes, o programa Vizinhança, enquanto solução não-incremental decorrente de um momento de pontuação, não chegou a ser institucionalizado. Dito de outra forma, não chegaram a se estabelecer arranjos novos que o levassem a uma nova estabilidade. O simples atendimento às necessidades da população, ainda que tenha certo peso no quesito cidadania, não instrumentaliza os indivíduos a persistir na construção desta.

Participação fluída: transição entre gestões.

A participação fluída, ou seja, as constantes alterações dos atores com capacidade de interferir na tomada de decisão em uma organização (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), é um aspecto preponderante para a limitação da racionalidade nestes processos. Tal fator se exacerba quando sofre a influência de divergências políticas entre os grupos que se sucedem. Esta dimensão foi identificada no decorrer da narrativa do Programa Vizinhança. A hipótese da interferência da dimensão *politics* como fator desencadeador do processo da decadência da iniciativa, a partir da sucessão de administrações na reitoria da UFPel, foi corroborada pelas entrevistas.

As quatro entrevistadas que em algum momento ocuparam a posição de coordenadora do projeto relacionaram a mudança, de forma unânime, com a troca da gestão na reitoria da UFPel. O fator de envolvimento da reitoria com o programa foi amplamente destacado. Apoio institucional e disponibilização de recursos, de pessoal, financeiro ou logístico, por parte da direção da universidade foi o quesito mais destacado. Ficou patente também a caracterização do programa Vizinhança como uma “bandeira” de gestão. Em diferentes entrevistas se fez referência ao fato de que o programa seria estratégico para a administração César Borges no sentido de transmitir uma imagem positiva desta. Tal preocupação seria, conforme os relatos, uma importante causa para que acontecesse o apoio recebido por parte da reitoria.

As entrevistas concordam ao descrever um primeiro momento em que havia apoio da instituição.

> “(...) a gente sempre acha que precisa mais, mas eu acho que, a gente tinha muito apoio. Muito apoio mesmo. Isso não dá pra dizer que não.” Entrevista 1

> “ quando ele inicia lá com no período do professor Cesar Borges (...) existia um grande apoio institucional, porque era um programa daquela gestão” entrevista 4

> “Então nesse período do professor Cesar foi bem apoiado, tinha uma estrutura, onde o Vizinhança tinha sala, onde tinha materiais e tinha uma abertura bastante grande dentro da pró-reitoria ah de Extensão e Cultura.” Entrevista 4

A mudança no comportamento da administração central da UFPel em relação ao programa Vizinhança, após a sucessão do reitor, foi bastante citada. A existência de preferências problemáticas conflitantes com o desenvolvimento da ação foi identificada.

> “Como ele (programa vizinhança) ganhou muita visibilidade eu acho que também não havia muito interesse de continuidade nele. Por conta da visibilidade que ele ganhou, entendeu?”

> “ Mas o que eu acho assim: o Vizinhança ele se estruturou na gestão Cesar Borges (...) e aí quando assumiu a outra gestão eu não sei que aconteceu, mas o Vizinhança... parece que não era uma coisa assim tão bem vista, entendeu?”

> “Aí quando saiu o professor Cesar da reitoria. Aí que a vaca foi pro brejo” entrevista 2

> “muito grande. Muito grande. Muito grande (a diferença de uma gestão para outra) . Porque, o que que aconteceu? Não tinha apoio.” entrevista 2

> “Mas eu te digo assim: foi por falta de apoio da instituição (batendo na mesa de forma contínua). A instituição não manifestou interesse. Tu pedia *a* e não vinha *a* nem *b* e nem satisfação.” entrevista 2

> (em 2013) “a gente começou a perceber que começou a parecer que não havia tanto interesse mais da instituição em manter. Porque antes (...) era um projeto da instituição, da gestão. Então se tinha apoio. Literalmente se tinha apoio. Depois parece que este apoio foi se distanciando de nós, tanto que acabou, né?” entrevista 3

Em alguns momentos os depoimentos tomaram o rumo de queixas explícitas à segunda gestão, inclusive citando nominalmente o reitor Mauro del Pino.

> “o gestor que veio depois não tinha aquele interesse em manter aquele programa, não era programa que ele valorizava, a até os pró-reitores talvez, que trocaram também, tinham outros interesses (...), e ai foi um programa que se perdeu.” entrevista 3

> “e a reitoria não dava apoio (na gestão Mauro del Pino). Até por ser um projeto do César Borges e eles serem oposição a gente viu uma diminuição bastante grande de apoio.” entrevista 4

> “o que eu vejo que faltou (...) foi a questão, principalmente no período do, do professor Mauro, de um investimento pra que o Vizinhança continuasse com a força que tava e que ele aumentasse. Porque dentro da comunidade ele teve uma grande aceitação.” entrevista 4

Uma importante fonte de fomento durante o período de 2009 a 2016 foi o Programa de Extensão (ProExt) do MEC. Alterações administrativas, creditadas nas entrevistas à troca de gestão, teriam potencial de influir na captação destes recursos.

Conforme descrito na entrevista 2, o Pró-Reitor de Extensão nomeado na segunda gestão, teria realocado o secretário responsável pela organização do programa Vizinhança desde o seu começo. A docente relatou a substituição do secretário por uma estagiária, aluna do curso de Administração. Segundo a entrevistada, prejuízos ao andamento do programa ocorreram devido à perda do conhecimento dos processos administrativos que o funcionário dominava, acrescida da relativa falta de comprometimento de uma graduanda frente a um técnico-administrativo concursado. Na entrevista 3 foi destacada a importância da estrutura que o Programa Vizinhança proporcionava na logística para que os projetos dos docentes acessassem os recursos financeiros disponíveis. O ex-secretário tinha participação importante na elaboração dos pedidos ao MEC. Assim, a substituição de funcionário concursado efetivo na secretaria do Programa Vizinhança por uma discente estagiária pode ter tido grande influência na falta de pedidos formulados

e/ou na má formulação e insucesso dos pedidos encaminhados. Por acontecer em momento de profusão de verba para ações de Extensão, a medida, indiretamente, direcionou recursos de fomento que poderiam chegar ao Programa Vizinhança para outros projetos.

> "a gente não sabia muito bem como através de um projeto de extensão conseguir verba pra este projeto, pra ti melhorar as tuas condições de trabalho, melhorar a estrutura. E quando o Vizinhança surgiu dentro da UFPel foi uma ideia de que 'bom, agora quem sabe todos juntos a gente não tem uma força maior pra barganhar', (…) como verba, a gente não tinha praticamente nada. (…) E através do Vizinhança a gente enxergou que poderia de repente conseguir financiamento pra manter os projetos" Entrevista 3

> "E o Antonio (Antonio Carlos Martins da Cruz, pró-reitor de 11/01/2013 a 12/12/2013) me chamou e disse 'olha, não tem necessidade do vizinhança ter um técnico administrativo. Eu vou tirar este técnico administrativo, vou colocar um estagiário'." Entrevista 2

O evento citado acima talvez seja o mais claro exemplo, neste estudo, de ambiguidade de medidas consequente à fluidez nas posições em que decisões são tomadas. O gestor tomou uma medida evidentemente enviesada e contraditória às orientações da gestão anterior. Em acréscimo, expressou de forma clara sua posição pessoal em minorar as necessidades do programa. Neste caso, as preferências problemáticas, descritas por Cohen, March e Olsen (1972), foram decisivas para a ausência de racionalidade nas alternativas escolhidas. Ademais, a dificuldade que a medida impôs para a obtenção de recursos do ProExt por meios indiretos, remete a mobilização de viezes citada por Bachrach e Baratz.

Outra situação de decisões contraditórias decorrentes da rotatividade de gestores foi relatada na entrevista 2. Trata-se do redirecionamento de consultórios itinerantes fornecidos pelo MEC. Estes equipamentos, contidos em caminhões-baú, foram disponibilizados para a UFPel em outubro de 2012, ainda na gestão Cesar Borges. Teriam sido, conforme relato desta professora, originalmente prometidas ao programa Vizinhança pelo então reitor. Notícia disponibilizada na página oficial da UFPel informava, um ano depois, já na gestão Mauro Del Pino, que as "carretas" foram destinadas para atividades do Hospital Escola, em ato público com presença dos gestores em exercício.

> "quando eu trouxe as carretas (...) pra Universidade, foi bem no período que o professor Cesar saiu. Tava no fim do mandato dele. Ele falou, 'não, isso aqui vai ser do vizinhança, a vizinhança vai trabalhar com isso aqui'. Entrou outro reitor deu as carretas pro hospital. Então começou tudo assim uma...desconfigurou a proposta." Entrevista 2

A atitude da gestão Mauro del Pino assumiu uma variação da postura de não-ação descrita por Bachrach e Baratz (2011), na qual quem detém o poder direciona recursos e limita condições com o intuito de garantir que apenas os temas de seu interesse sejam discutidos. Neste caso, não houve um empecilho para que o tema "programa de extensão voltado à população periférica ao campus" entrasse na agenda de decisão. Este tema já havia se tornado política pública efetiva, ainda que não institucionalizada. A não-ação se referiu à falta de medidas incrementais, capazes de garantir a continuidade natural do programa. Peculiar o fato de que a gestão optou pela manutenção do programa enquanto política oficial da administração (inclusive com o alegado status, na página oficial da universidade, de programa estratégico).

Uma reflexão espontânea, alheia às questões da entrevista, foi formulada de forma coincidente por algumas das entrevistadas, ao identificar e criticar um modelo de gestão que desvaloriza as qualidades relacionadas à gestão anterior. As entrevistadas constataram a existência de uma mentalidade reformista vigente nas esferas da administração publica. Consideram que esta mentalidade seria prejudicial à continuidade de ações, quando estas são postas em prática por grupos políticos que tenham sido afastados do poder, mesmo quando as ações fossem qualificadas.

> "Eu acho que tem uma coisa das nossas instituições, do jeito dela, dela ver a política, entendeu? Porque ...nós temos um problema. (...) A gente tem que aprender a olhar pros projetos enquanto uma construção social, né, importante pras comunidades." Entrevista 1

> "muda a proposta, muda a política da, da Universidade, muda todos os projetos. É a cara do Brasil, né? Tira um partido da presidência da república, sai todo mundo que tava trabalhando direito. É completamente diferente de Canadá e de outro país mais desenvolvido." Entrevista 2

Ainda que tais docentes tenham demonstrado uma percepção acurada ao perceber, no ambiente da UFPel, ambiguidade consequente à participação fluída, há de se fazer uma ressalva. A falta de racionalidade nas decisões em organizações públicas, conforme discutida por Cohen, March, Olsen (1972), foi descrita a partir de pesquisas que tiveram como objeto universidades estadunidenses. Ao fenômeno, portanto, não cabe que se estabeleça vínculo com nacionalidade específica.

"Não-ação": o Programa Vizinhança sai da agenda

A suposição de que o programa Vizinhança teria sofrido revezes de modo a provocar a redução da sua expressão encontrou eco nos relatos dos atores

envolvidos no processo. Foi identificado, em todas as entrevistas, um momento de grande efervescência para o programa Vizinhança, seguido de um período de decadência. Foi relatado um momento inicial em que havia uma diversidade de projetos sendo implantados e reuniões constantes com assiduidade expressiva dos docentes participantes, seguido de um período em que os participantes foram se afastando.

> "No início sim, tinham reuniões e o grupo era bem grande. Com o tempo foi diminuindo os participantes, e depois, com a troca dos coordenadores, teve um tempo que ele ficou desativado. E, e...e depois ele acabou morrendo." entrevista 5

> "as reuniões aconteciam, se eu não me engano todas as quartas-feiras no início, depois elas passaram a ser mais espaçadas, (...) mais no final, quase que elas não existiram foram muito poucas. (...) Teve momentos que eram mais de, de 12, 15 professores representantes de projetos acontecendo e momentos que eram 4 ,5. Então dependeu muito do período." entrevista 4

> "a ideia do programa era a gente ter várias, vários projetos interdisciplinares, né, mas que com o tempo as reuniões ahn foram perdendo, os colaboradores, e não foi possível fazer estas atividades inter e multidisciplinares" entrevista 5

> "de alguma forma ele, ele pode ter se perdido ou por falta de estímulo, ou sei lá, porque...não sei porque que ele foi se, tomando esta outra proporção. Mas eu quero te dizer que alguma coisa aconteceu no caminho, e..., que ele... murchou, né?" entrevista 1

> "o que que eu comecei a sentir, com o passar do tempo. Um desinteresse de quem também tava ali (...)" entrevista 2

> "eu me lembro de uma reunião com a Nóris (Nóris Mara Pacheco Martins Leal, coordenadora do programa em 2015) (...) até me lembro, numa salinha, na PREC ali, uma mesa assim de reuniões. Então, pra ti ver: vizinhança era sempre uma sala grande, com várias pessoas. Uma mesa de reuniões acho que com 10 professores no máximo". Entrevista 5

O depoimento abaixo, além de corroborar a existência de ambiguidade nas decisões referentes ao Vizinhança, indica a escolha pela não-ação como forma de definir o rumo do programa. O relato indica que a posição oficial da PREC seria de apoio. No entanto, no mesmo período em que se proferia um discurso avesso ao confronto com a coordenação, recursos importantes para o desenvolvimento do trabalho eram alienados.

> " Ai, eu fui passando por um estresse. Aí o Antonio saiu foi a Denise Bussoletti. Entrou a Denise Bussoletti pra Pró-Reitoria de Extensão: 'Não (...), a gente vai dar um jeito. Porque não sei o que. Porque bebebe. Porque não sei o que. Fique. Não saia. A gente precisa que tu fique pra contribuir.' Tá, vamo dar mais uma oportunidade. Vamo tentar." entrevista 2

A participação de um docente em um projeto de Extensão pode estar condicionada à forma como estiver estruturada a ação. Conforme se percebe no depoimento a seguir, a redução das atividades acabou sendo um fator de perda de estímulo aos professores.

> "Como começou a, a, a não ter mais reuniões lá no Anglo (...). E aí ahn, aconteceu que uma hora ahn, pararam as reuniões, assim tu não tinha mais aquele vínculo né, e o pessoal parou de, de, de ter assim o projeto. (...) E aí eu disse 'já que não tá tão engajado', (...) eu pedi afastamento do programa, e eu encerrei no meu Lattes". entrevista 6

O afastamento gradual dos participantes, não só daqueles ligados ao ambiente acadêmico (discentes e docentes), mas também das lideranças comunitárias da região da Balsa, até o programa adquirir uma significância mínima, também foi descrito. Uma entrevistada mostrou-se surpresa ao ser informada de que o programa, pelo menos oficialmente, ainda estaria ativo.

> "até este pessoal (associação dos moradores) desapareceu. Até este pessoal abandonou. Porque a gente tinha além dos professores, a gente tinha toda a participação da comunidade." entrevista 2

> "A gente viu (...) um contato bem menor com os líderes comunitários que participavam. A gente viu aos poucos estes líderes comunitários (...) não participando mais das reuniões, o que antes era uma normalidade, eles estarem nas reuniões do Vizinhança passou a não ser o normal, passou a ser bem mais distante." entrevista 4

O uso de expressões como "murchou" e "acabou morrendo" para se referir à situação em que se encontrava o Programa Vizinhança indica um estado de desânimo. A relação entre o viés das decisões dos gestores e a falta de estímulo sugerida é factível. Embora em nenhum momento a administração da UFPel tenha manifestado a disposição de encerrar o programa, as escolhas de gestão demonstraram o desinteresse em sua continuidade. Medidas como desqualificação de pessoal, desvio de recurso para outras ações e – como será visto na próxima subseção – alteração na nomenclatura são exemplos da prática da não-ação como forma de exercer, indiretamente, o controle sobre um processo.

5.2. O QUE FOI DOCUMENTADO SOBRE O VIZINHANÇA?

Uma das propostas estratégicas de Schall (1999) para preventivamente tentar preservar programas de políticas públicas após a sucessão de gestores, trata da qualidade dos registros referentes às ações efetivadas. A ideia é que a disponibilização de informações pertinentes, de forma clara e acessível, poderia ser

um incentivo para provocar o interesse da nova equipe pela continuidade de medidas já em prática, identificadas como positivas.

Neste sentido, buscou-se, na fase de levantamento de dados desta pesquisa, inventariar dados constantes nos sistemas de informação da UFPel, relacionados aos programas e projetos da PREC, passíveis de serem relacionados com a perturbação na continuidade do programa Vizinhança. As plataformas pesquisadas incluíram as portarias emitidas pela reitoria da UFPel e os relatórios anuais da PREC que englobassem o período estudado (2009/2016). As informações coletadas indicaram imprecisão e falta de atualização nos registros. Este dado isoladamente não indica perda de relevância do programa, uma vez que poderia estar relacionada à falhas no registro dos dados. Já outras informações, de forma mais evidente, sugerem procedimentos administrativos ligados à decisões de gestão. Ainda, há alterações que ocorreram simultaneamente à sucessão de gestores em posições de interferir no programa. Isto corrobora a hipótese de que a transição entre as duas gestões de reitores, com as decorrentes mudanças de diretrizes administrativas, teve influência no desenrolar do processo aqui estudado.

De um modo geral, os registros referentes ao programa Vizinhança disponíveis nas plataformas da UFPel não oferecem subsídios suficientes para um conhecimento adequado da ação efetivada, não cumprindo a função de apoio à preservação do programa.

A seguir, se discorre a respeito de alguns dados encontrados neste levantamento.

5.2.1.Portarias. A emissão de portarias, por parte da reitoria da UFPel, quanto às medidas administrativas relativas ao Programa Vizinhança, oferece indício da importância relativa do programa nas duas gestões envolvidas no período estudado.

O Programa Vizinhança foi implantado pelo Gabinete do Reitor da UFPel via portaria 605 de 27 de abril de 2009. A nomeação da profª. Luciane Prado Kantorski como coordenadora aconteceu na mesma data, enquanto a portaria designando a profª. Elisabete Kasper como coordenadora adjunta do programa foi emitida em agosto de 2010. A substituição na coordenadoria, quando a profa. Kasper passou a exercê-la, e a nomeação da profa. Marlete Brum Cleff como adjunta também mereceram portarias por parte da administração central da UFPel. Uma indicação

mais evidente de que a administração central da UFPel nutria apreço pelo programa, pode ser observada em portaria de 20 de novembro de 2012. Tal documento determinava o direcionamento de 20 horas da carga horária da professora Kasper para atendimento ao programa Vizinhança, liberando-a de parte de suas atividades como docente da Faculdade de Odontologia.

Depreende-se, por parte da reitoria da UFPel nesse período, a intenção de dar um caráter oficial aos procedimentos administrativos relativos ao programa, além de propiciar publicidade aos atos.

A rotatividade de participantes é citada como uma das causas da ambiguidade em tomadas de decisões nas organizações públicas. Este fenômeno pode ser experimentado de forma prática no processo do Programa Vizinhança. A partir de 2013, ano da sucessão administrativa, não mais são identificadas emissões de portarias referentes à alterações dentro do Programa Vizinhança. Tais dados passaram a constar apenas nos relatórios da PREC, ainda assim, como veremos adiante, de forma imprecisa. Esta informação é sugestiva da mudança de postura por parte da reitoria da instituição em relação à relevância do programa.

Independente da importância que a emissão de portarias denota, há de se levar em conta o caráter personalista destes documentos. Devido a sua característica monocrática, uma portaria não teria a força institucional de uma resolução tomada por um órgão colegiado (por exemplo, o Conselho Coordenador do Ensino, da Pesquisa e da Extensão – COCEPE). Um programa estabelecido por portaria pode ser estratégico para uma gestão e, ainda assim, não se tornar um programa institucional. E a falta de institucionalização, como vem sendo defendido durante esta exposição, é um fator passível de interferir na continuidade de uma política pública. Um programa que não consta com um registro “oficial”, logo não institucionalizado, tende a enfraquecer a partir do simples desinteresse do gestor que eventualmente venha a tomar posse.

5.2.2.Relatórios da PREC. A página eletrônica da PREC/UFPel oferece acesso ao item *consulta de projetos (até 2016)*[10]. A conexão com esta página dá acesso a alguns relatórios de interesse da pesquisa. Mais do que a falta de precisão ou a pertinência dos dados disponibilizados, chamou a atenção informações que

[10] https://buddhi.ufpel.edu.br/diplan/projetos/relatorios.php

reforçavam a hipótese da participação fluída levando a decisões ambíguas. Mudanças, tanto na condução do programa quanto no envolvimento das esferas administrativas superiores, teriam ocorrido em decorrência da sucessão de gestores dentro da UFPel.

A aba **Projetos por Unidade e por Ano** indica que a unidade da UFPel a qual o Programa Vizinhança é subordinado é a PREC. O programa consta nos relatórios a partir de 2009, e permanece até os últimos registros, em 2016, quando os dados foram transferidos para o novo sistema operacional de controle de gestão da UFPel, o sistema COBALTO. Neste relatório são arrolados os participantes das ações. As últimas modificações na listagem dos discentes aconteceram em 2012, enquanto os registros referentes aos docentes sofreram uma ultima alteração em 2013. Percebe-se a falta de cruzamento de dados com outros sistemas de informação da UFPel, pois nomes de acadêmicos que constam no sistema COBALTO como formados, ainda permanecem descritos como discentes integrantes na listagem da PREC. Além disso, é apresentada como ainda atuante no programa, o nome de uma professora aposentada por problemas de saúde em 2014. Ainda que, de forma isolada, tais dados possam indicar simplesmente desorganização no registro das informações, a falta de atualização das informações também pode sugerir a opção pela não-ação. Se insinua a perda de interesse no programa, quer seja por parte da coordenação do Vizinhança, quer seja no âmbito da PREC, principalmente quando aliada aos outros dados que compõe essa conjuntura.

Este mesmo relatório apresenta a professora Denise Bussoletti como coordenadora do programa ainda em 2016. No entanto, notícia constante na página oficial da UFPel de 22/05/2015[11] informava que a professora Nóris Mara Pacheco Martins Leal estaria assumindo a função. Mais uma vez, observa-se a falta de atualização nos registros referentes ao Vizinhança na página virtual da PREC.

Digna de observação, embora não conclusiva, é a coincidência da interrupção das atualizações no sistema com o período de transição entre gestões na reitoria da UFPel (2012-2013).

---

11 http://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2015/05/22/programa-vizinhanca-retoma-acoes/

A aba **Relatório de Projetos por Unidade com Local de Realização** fornece, entre outras informações, a carga horária e a previsão de população atingida para cada projeto.

A primeira mudança que se percebe na comparação destes relatórios através dos anos é a alteração no nome do projeto. A nomenclatura *Programa Vizinhança* foi substituída por *Extensão na UFPEL – ações multidisciplinares e educacionais na comunidade*. Simultânea a sucessão de reitores, a troca da denominação, conforme relatado em entrevista, era do desconhecimento da então coordenadora profª Elisabete Kasper. Desconhece-se a motivação da modificação. No entanto, considera-se que a nomenclatura antiga já havia atingido certa consagração, inclusive além do ambiente da instituição, sendo encontradas citações desta em órgãos da imprensa de alcance regional, tais como versão impressa de jornal periódico (fig. 6) e página eletrônica (fig 7). Um reconhecimento da expressão Vizinhança, por parte da comunidade externa à UFPel, como uma marca vinculada à gestão em que o programa foi concebido, pode estar relacionada à mudança no nome. Independente da intencionalidade ou não da medida, esta descaracterização pode ser a causa da impressão equivocada, por parte de alguns participantes, de que o programa teria sido encerrado. A informação confusa impõe dificuldades para que o tema se mantenha na agenda.

Figura 6 – informação sobre projeto vinculado ao programa Vizinhança na página eletrônica de notícias clicrbs.

Fonte: clicrbs

2 DESCENTRALIZAÇÃO | DIÁRIO POPULAR

Uma área que mudou sua identidade

Ao completar cinco anos da instalação da Reitoria e de alguns cursos no Campus Anglo, região do Porto, a UFPel provocou também transformações em uma área que vivia à margem de serviços básicos, como segurança, transporte e infraestrutura urbana

Tácio Calvalcanty

Pelotas. Há cinco anos, quando comemorava 39 de existência e tinha Cesar Borges como reitor, a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) iniciou a transferência da Reitoria para o Campus Porto/Anglo. A ocupação do local, marcou também o começo da mudança de identidade daquela área, até então quase sem movimento e beneficiados. A via Gomes Carneiro foi asfaltada pela prefeitura, o que talvez nunca viesse a acontecer se a UFPel não tivesse criado o campus nas antigas instalações do frigorífico Anglo. Embora ainda em fase de obras e definições acerca das unidades acadêmicas que vão permanecer lá, a instituição – que celebra seus 44 anos de fundação hoje – tem por meta transformar o local ainda ausente em campus universitário e a Reitoria descarta qualquer possibilidade de construir um shopping center no complexo, que pretende ser apenas de ensino, extensão e pesquisa.

A UFPel está no aguardo apenas do julgamento do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação ao litígio com a Fundação Simon Bolívar em relação a imóveis (terrenos e prédios). O reitor Mauro Del Pino espera que a análise da Controladoria Geral da União (CGU) seja referendada para que a Universidade possa tomar posse desses espaços e transformar tudo efetivamente em campus universitário. O entendimento da CGU é de que foram adquiridos com recursos públicos e a Fundação deve passar os bens para a Universidade.

"Para viabilizar projetos e fundamentar regularizar a posse", diz o reitor, ao salientar que ainda não foi dado o tratamento urbanístico adequado no campus que permita localizar uma área de convivência, outra para alimentação e para os prédios do entorno. A ideia é construir mais dois andares no Bloco C e recuperar o prédio em ruínas, para onde estava projetado o shopping. Nele serão localizados salas de aula, laboratórios e gabinetes de professores. Este ano ainda será iniciada a reforma do Bloco B para concluir as obras e planejar o uso dos demais espaços do Campus Porto/Anglo.

Plano Diretor

Essa reforma é articulada junto com o debate do Plano Diretor de Desenvolvimento da UFPel, que vai definir os rumos da área pós-instituição. Mas o resultado final só sai após a Constituinte Universitária, que se dará em dezembro de 2014. A pós-eleição será estabelecido o novo projeto pedagógico institucional. Mas como ainda vai demorar, o reitor anuncia a criação de um plano de zoneamento e uso dos espaços da UFPel, visando consolidar o agrupamento das universidades acadêmicas, hoje muito dispersas.

UFPEL

O antigo frigorífico Anglo foi adquirido pela Universidade Federal de Pelotas para abrigar unidades acadêmicas e gabinetes administrativos

Os cinco campi da UFPel

Cinco campi deverão ser constituídos, afora as unidades isoladas, de acordo com o reitor e o vice-reitor, Carlos Rogério Mauchl

- Porto/Anglo
- Ciências Sociais
- Capão do Leão
- Engenharias (no prédio da antiga Cotada)
- Saúde (Fragata)

O que tem hoje no Porto/Anglo

Hoje funcionam no Campus Porto/Anglo o Centro de Desenvolvimento Tecnológico, as faculdades de Administração e Turismo, Nutrição, Enfermagem, algumas carnes de Engenharia, Centro de Letras e Comunicação. Não significa que no novo projeto permanecam. Irisa Del Pino. No Porto/Anglo também está a área administrativa da UFPel, com seis pró-reitorias, gabinetes do reitor e vice e biblioteca.

"Basicamente vivo aqui. É um ambiente muito bom de estudar porque é agradável e tranquilo."

Mariana Almeida Porto, estudante de Letras

Uso acadêmico para a área

A proposta da Reitoria é de que a área do Porto tenha um uso acadêmico de onde que para a Universidade, que possui vários prédios, para, junto com a Universidade Católica de Pelotas (UCPel) e a prefeitura, criar na região a chamada Cidade Universitária. "A ideia remonta à década de 80, quando alguns professores da Ufpel propuseram uma ocupação dos prédios como forma de revitalizar uma área sem utilidade, ao mesmo tempo preservar prédios importantes para a Universidade", comenta Del Pino. Uma parceria com o município é finalizada para a construção de ciclovia naquela região.

Coordenador da Unidade Gerenciadora de Projetos da prefeitura (UGP), Jeir Souza informa que a ciclovia será construída em breve e faz parte do projeto de Mobilidade Urbana. Destaca ainda a pavimentação já feita em outras ruas adjacentes ao Campus e um roteiro de várias obras no Bairro, como drenagem, calçadas, pavimentação e esgoto, no valor de R$ 10 milhões. Também ainda o loteamento, que já beneficiou 72 famílias. Serão construídas outras 72 moradias no local.

R$ 63 milhões para reformar imóveis sem uso

São 12 os imóveis (entre prédios e terrenos) sem uso pela UFPel, que precisam ser revitalizados, como no Anglo, no Porto e na Lanzera. Muitos foram adquiridos e não destinados a atividades acadêmicas, mas precisam passar por reforma e a Universidade, segundo o reitor, necessita despender de R$ 63 milhões para as obras, que mesclam política de recuperação da história desses prédios e, ao mesmo tempo, propor novas adequações. A proposta já foi apresentada ao MEC, mas Del Pino reconhece ser um valor muito alto, o que dificulta a obtenção da verba.

Desses 12, o da antiga Cotada será o primeiro inaugurado pela UFPel. No próximo não será entregue uma parte do projeto de revitalização e orçamento, em março de 2014. Para lá vão parte do Centro de Engenharia e do Física e Didática. Outro muito letivo da UFPel em 2014 começará em abril.

Projeto Vizinhança

Cerca de 20 programas de extensão são desenvolvidos pela UFPel por meio do projeto Vizinhança, com ações direcionadas para as comunidades do Balsa e do Anglo. Há, inclusive, um convênio com a Associação dos Moradores do Anglo, para que as ações se desenvolvam na sede construída pela prefeitura, informa o pró-reitor Antônio Cruz.

Quem utiliza o espaço

Os atrativos naturais e a tranquilidade do Campus Anglo/Porto são dois pontos citados pelos estudantes. Mauricio Dias, 19, cursa Letras - Português/Alemão e é um dos acadêmicos que elegiam a beleza

DIÁRIO POPULAR 3

O reitor Mauro Del Pino e o vice-reitor Carlos Rogério Mauch

de lugar, coisa que, diz, só é incomodada pelo barulho das obras. "Ainda tem muito o que melhorar e construir. Espaço tem. Como problema é que fora do portão há insegurança, pois é zona é perigosa", diz.

Natural de Rio Grande, Mariana Almeida Porto, 22, fica em turno integral no Campus Anglo/Porto. "Basicamente vivo aqui. É um ambiente muito bom de estudar, porque é agradável e tranquilo", ressalta a acadêmica de Letras - Inglês/Português.

Sabrina Tavares e o marido se estabeleceram em frente ao Campus Anglo/Porto há dois anos, quando compraram um imóvel que já havia no local há cinco. E daí que eles tiram o sustento da família. Já que muitos estudantes, como Mariana, passam o dia na Universidade. Ela conta que já foram assaltados, mas destaca que a segurança melhorou de um tempo para cá e que atualmente sempre passa uma viatura da Brigada Militar e a rua (Gomes Carneiro) está mais iluminada.

A aposentada Maria da Silva, 74, reside na rua Gomes Carneiro, no outro extremo do Campus da UFPel, mas faz o percurso quase que diariamente, pois a filha mora na Balsa. Ela conta que antes esse trajeto era solitário, pois não havia quase movimento. Isso não acontece mais hoje, com o vai-e-vem de alunos, professores e funcionários da Universidade. O asfalto na rua também foi citado por ela. Acredita que se não fosse a instalação do campus, isso muito

A história de fundação

Criada pelo decreto-lei 750, de 8 de agosto de 1969, a UFPel resultou da transformação da Universidade Federal Rural do Rio Grande do Sul (UFRRS), da associação de ires da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em Pelotas e de agregação de unidades particulares de Ensino Superior também já existentes na cidade. Desta forma, embora tenha solicitado em 1969, a UFPel tem suas origens em anos mais remotos. O núcleo formador da instituição é integrado pela centenária Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, fundada em dezembro de 1883, e pelas faculdades de Direito e Odontologia, que iniciaram suas atividades nas primeiras décadas do século passado.

A Reitoria reconhece que ainda falta dar ao Campus Porto tratamento urbanístico adequado, que permita estabelecer um centro de convivência

Figura 7 – reportagem referente aos cinco anos da instalação da reitoria da UFPel no bairro da Balsa, com destaque às melhorias no acesso a serviços públicos. Em realce, citação ao Programa Vizinhança.

Fonte: diário popular 08/08/2013

Identificou-se também, nestes relatórios, uma expressiva redução da estimativa de população atingida pelo programa na passagem do ano de 2013 para 2014, passando de 1000 para apenas 20 pessoas. A diminuta expectativa, por parte dos gestores, de pessoas que poderiam ser beneficiadas pelo programa Vizinhança denota perda significativa da relevância deste. Indica também intencionalidade nesta redução, uma vez que quantificada e registrada. Esta transição coincide com a troca na coordenação do programa, quando ocorreu a substituição da profª. Elisabete Kasper pela profª. Denise Marcos Bussoletti (tabela 3).

Deste modo, dados indicativos de que a dimensão da sucessão administrativa interferiu na continuidade do programa se fazem presentes novamente.

Tabela 3 - Dados do programa Vizinhança no **Relatório de Projetos por Unidade com Local de Realização** no período de 2009 a 2016

Ano	Denominação	Código PREC	Coordenador	Previsão População Atingida
2009	Programa Vizinhança	50501029	Luciane Prado Kantorski	18
2010	Programa Vizinhança	50501029	Luciane Prado Kantorski	1467
2011	Programa Vizinhança	50501029	Elisabete Kasper	1000
2012	Programa Vizinhança	50501029	Elisabete Kasper	1000
2013	Extensão na UFPEL – ações multidisciplinares e educacionais na comunidade	50501029	Elisabete Kasper	1000
2014	Extensão na UFPEL – ações multidisciplinares e educacionais na comunidade	50501029	Denise Marcos Bussoletti	20
2015	Extensão na UFPEL – ações multidisciplinares e educacionais na comunidade	50501029	Denise Marcos Bussoletti	20
2016	Extensão na UFPEL – ações multidisciplinares e educacionais na comunidade	50501029	Denise Marcos Bussoletti	20

Fonte: o autor, baseado em dados colhidos em https://buddhi.ufpel.edu.br/diplan/projetos/relatorios.php

A aba **Relatorio de Projeto por Programa** indica quais projetos eram subordinados ao Programa Vizinhança a cada ano. Nota-se a primeira vista, já nos primeiros anos, a ausência, no relatório, de alguns projetos expressivos que participavam do programa Vizinhança. Um exemplo, é a falta do projeto *Medicina veterinária na promoção da saúde humana e animal* da profa. Marlete Cleff, coordenadora adjunta do programa Vizinhança de 2011 a 2013. A imprecisão pode ser creditada a problemas de falhas no registro, mas há de se levar em conta a opção dos coordenadores do projeto, relatada nas entrevistas, em encaminhar pedidos de recursos ao ProExt independentes do pleito do programa principal. A intenção em não registrar o projeto como vinculado ao Vizinhança seria evitar uma irregularidade por duplicidade de pedidos. Independente dos motivos, a imprecisão dos registros confere certa informalidade na gestão do programa Vizinhança, conduta inadequada quando se pretende a institucionalização de uma ação.

A participação fluída pode ocorrer com participantes sem poder de decisão, mas, ainda assim, aptos a influenciarem a discussão de temas dentro de subsistemas. O relatório acima indica a entrada simultânea de três projetos novos no ano de 2013, momento da troca da administração na reitoria. A mudança expressiva

dos participantes é fator com potencial de alterar as características do programa. Considerando-se a redução dos encontros regulares na segunda coordenação, relatada nas entrevistas, deparamo-nos com um número de novos atores que não teriam passado pelo processo de construção da identidade do programa. Tal contexto, se não chega a ser um empecilho, em nada contribui para o objetivo de institucionalização de uma cultura de valorização da Extensão.

5.2.3.Publicidade institucional. A UFPel, enquanto componente da administração pública, tem obrigação de prestar contas à sociedade e ao cidadão de seus atos. No âmbito interno desta Universidade, tal responsabilidade cabe à Coordenação de Comunicação Social (CCS), subordinada a PROGIC.

A publicidade dos atos de uma gestão, especificamente na gestão pública, pode apresentar diferentes enfoques. Por um lado ela cumpre a obrigação de suprir o direito à comunicação do cidadão (RAMOS, pg 246). Por outro, pode ser uma comunicação institucional, voltada à promoção de imagem, dos serviços e das realizações desta gestão (KUNSCH, pg 17). Além disso, a publicidade institucional pode ser entendida como a versão oficial dos fatos estudados. Tal abordagem suscitou que um levantamento do que teria sido divulgado a respeito do Vizinhança via comunicação social da UFPel fosse considerado.

A CCS disponibiliza página eletrônica com um arquivo da categoria notícias[12], onde é possível acessar as notícias publicadas desde 2008.

As notícias divulgadas por este meio de comunicação, a respeito do Programa Vizinhança no ano de 2009, vão além da simples divulgação das ações realizadas. Os relatos incluem de forma bastante minuciosa as intenções do programa e seus eventuais benefícios. A primeira notícia referente ao programa vizinhança foi publicada em 24 de Junho de 2009 com o título “UFPel desenvolve programa para melhorar a qualidade de vida dos moradores do entorno do Campus Porto”. O texto apresentava o objetivo do programa como sendo o de “lutar pela inclusão social, revitalização da área, melhoria da qualidade de vida dos moradores do entorno do Campus Porto e proporcionar interação entre a comunidade e a universidade”. O Vizinhança também era descrito como “prioridade da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UFPel”.

[12] https://ccs2.ufpel.edu.br/wp/category/noticias/

Além disso, em vários momentos no decorrer daquele ano, negociações e articulações com órgãos e instituições diversos constaram das notícias, sendo constantemente apresentado como protagonista destas o então reitor prof. César Borges. Diversos exemplos ilustram este tipo de publicação: notícias de encontros do reitor com as lideranças comunitárias do bairro; relato em que o reitor se auto identifica, frente às lideranças comunitárias, como potencial intermediador destas com a prefeitura municipal; descrição de reunião com membros do Ministério da Justiça visando uma interação entre o Programa Vizinhança e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). É citada, eventualmente, a possibilidade de construção de um shopping center, que seria edificado ao lado do campus. Na notícia, o reitor César Borges expõe a sua intenção de negociar com os empresários ligados ao empreendimento de forma a gerar empregos para os moradores do bairro. Os relatos indicam atitudes do reitor que em muito extrapolam as suas atribuições. Existe aqui indicativo de interesses pessoais, possivelmente uma expansão de rede de influências.

Os textos dão voz a vários atores sociais com mensagens elogiosas ou permeadas por expectativas positivas em relação às ações do Vizinhança.

Ao se acompanhar as notícias neste período de oito anos, pode se ver modificações não só na frequência das citações ao programa como nos assuntos abordados. Considerou-se que efetuar uma classificação por assuntos contribuiria na compreensão da forma como a gestão via o Vizinhança. Os assuntos foram divididos em ações de capacitação para atuar no programa, articulações políticas, citações ao programa em outras notícias, informes administrativos, divulgação institucional, divulgação de ações de intervenção, divulgação de ações assistenciais, e participações em eventos acadêmicos. O resultado encontra-se na tabela 4.

Tabela 4 - número de notícias divulgadas na página do CCS UFPel conforme o assunto

Assuntos	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
capacitação	1	4	1	1				
articulações	7	5	1	1				
citação		4	1	1	1			
Informe adm.		1	6		3	1	1	
divulgação	1			1	1		1	1
intervenção	3	11	7	1	4		1	
assistencial	3	3	1			1	2	3
congresso	1	3	2					
Total	**16**	**31**	**19**	**5**	**9**	**2**	**5**	**4**

Fonte: o autor.

No primeiro ano há uma predominância de notícias relativas a negociações e articulações (7), na sua quase totalidade envolvendo o reitor César Borges. No segundo ano (2010), o tipo de notícia mais frequente (14) se refere às ações do programa em si. No ano de 2011 informes administrativos (6) e ações na comunidade (8) dividem a predominância dos assuntos. Destaque para a grande cobertura despendida à inauguração oficial da nova sede, com presença do então presidente Luis Inácio Lula da Silva, em que o programa Vizinhaça foi citado no discurso do reitor. A partir de 2012 a quantidade de notícias a respeito do programa vizinhança caiu consideravelmente, não sendo mais relevante mensurar os tipos de notícias.

O ano de 2013, ainda que com poucas menções ao Vizinhança, apresentou dois textos bastante extensos a respeito de duas grandes ações de congregação entre os projetos e a comunidade, acontecidas no campus porto, denominadas “vizinhança em ação”. As notícias indicam a persistência do programa como tema em debate no sistema, mas agora com dificuldades em ingressar na agenda do sistema.

Nos três últimos anos observados (2014, 2015 e 2016), apenas 11 notícias foram veiculadas no total, sendo 2 informes administrativos, duas divulgações do programa sem fato a ser relatado, 6 ações de cunho assistencial e caritativo e somente 1 ação de intervenção relativa aos objetivos iniciais do programa.

Identificar as diferenças na publicação de notícias entre os dois mandatos serve como forma de mensurar a influência da participação fluída, e suas preferências pessoais, dentro de uma organização. Durante a primeira gestão envolvida no período do estudo ocorreram 69 notícias relativas ao Programa Vizinhaça, número bastante superior ao de notícias publicadas durante a gestão Mauro del Pino (20). Das 69 comunicações publicadas de 2009 a 2012, o reitor César Borges foi mencionado por 30 vezes em 14 informes. Já o reitor del Pino foi citado uma única vez nos informes relativos ao programa Vizinhança durante a sua gestão.

5.2.4. Dados de fomento: o ProExt. A partir do ano de 2009 o MEC disponibilizou um importante programa para fomento das ações de extensão empreendidas pelas instituições de ensino superior, o ProExt. Duas estratégias de

preservação para um programa social podem ser relacionadas a esta medida: a articulação com uma *policy* de maior âmbito e a conquista de uma importante fonte de financiamento.

A página deste órgão disponibiliza os editais de seleção e de resultados, onde constam os projetos e programas selecionados e os valores contemplados. Estes dados permitem que se acompanhe o comportamento da gestão do Programa Vzinhança quanto à captação deste recurso.

A tabela 5 e a figura 8, abaixo, descrevem os valores captados pela UFPel e pelo programa Vizinhança e projetos subordinados através dos editais ProExt no período estudado.

Tabela 5 - valores captados (R$) pela UFPel e pelo programa Vizinhança e projetos subordinados por edital ProExt

Edital	Ufpel	Programa Vizinhança de projetos subordinados
2009	310.000,00	220.000,00
2010	560.903,60	73.463,00
2011	2.288.853,02	185.298,35
2013	1.958.301,26	149.383,40
2014	3.169.621,58	0,00
2015	3.583.537,60	99.891,26
2016	1.211.734,09	0,00

Fonte: editais dos resultados finais ProExt

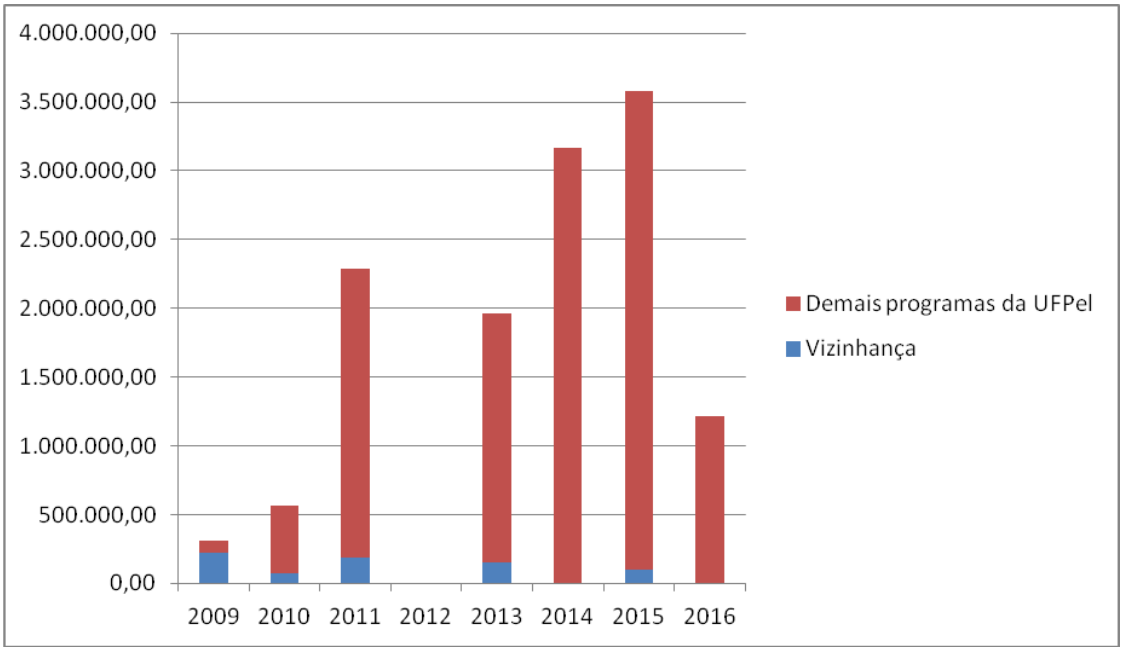


Figura 8: gráfico dos valores captados pelo programa Vizinhança e projetos subordinados e pelos demais programas e projetos da UFPel por edital ProExt

Fonte: editais dos resultados finais ProExt – MEC.

Existe uma clara diferença de comportamento quanto ao envolvimento da coordenação do Programa Vizinhança com o acesso a este recurso nas duas gestões observadas. Tanto o programa principal quanto alguns projetos subordinados a este se beneficiaram nos primeiros anos. O programa Vizinhança participou dos editais dos anos de 2009, 2011, 2013 e 2014, sendo contemplado com recursos em 2009 e 2013. Como a elaboração e encaminhamento da proposta referente ao ano de 2013 aconteceu entre 21/03/2012 e 13/04/2012, constata-se que os dois pedidos contemplados aconteceram a partir de encaminhamentos elaborados durante a gestão Cesar Borges. No período referente à gestão seguinte, foram abertos editais ProExt para os anos 2014, 2015 e 2016. Foi encaminhada proposta ao MEC apenas para o primeiro edital deste período, um pedido de prorrogação da proposta de 2013 que resultou em desclassificação. Aqui há uma informação relevante, indicadora da interferência da dimensão *politics* nas tomadas de decisão referentes ao programa Vizinhança. A profª. Elisabate Kasper, nomeada pela gestão Cesar Borges, e que, a essa altura, já não mais atuava como coordenadora do programa, foi a responsável pela elaboração do pedido. Nesse momento, a coordenação era então ocupada pela profa. Denise Bussoletti, nomeada pela gestão Mauro del Pino. Para os editais ProExt 2015 e 2016, ainda sob coordenação da profª. Denise Bussoletti, o programa Vizinhança não elaborou proposta para angariar recursos do MEC. Este dado, em confronto à expressiva captação de recurso ProExt pela UFPel nestes anos, apresenta uma situação contraditória, condizente com as proposições de racionalidade limitada em organizações complexas. Tal ambiguidade chama mais ainda a atenção quando se entra em contato com artigo de 2015 produzido pela própria profª. Bussoletti. Esta publicação apresentava um ranking nacional de captação de recursos ProExt em 2015, creditando à UFPel o sétimo lugar entre 123 instituições contempladas (BUSSOLETTI, 2015). A profª. Bussoletti não atendeu aos pedidos de entrevista do autor.

Os valores disponibilizados pelo ProExt foram crescentes durante o período estudado. No entanto, não houve aproveitamento da oportunidade de acesso a recursos de forma contínua por parte do Vizinhança, nem por parte dos subprojetos. Não há registro de pedidos pelos novos projetos que passaram a fazer parte do

programa a partir de 2014, exceção ao projeto da prof. Nóris, que naquele momento ocupava a função de coordenadora do programa.

5.3. O PROGRAMA VIZINHANÇA COMO FRUTO DE UMA JANELA DE OPORTUNIDADES.

Levando-se em conta os relatos aqui obtidos, a imagem e os benefícios trazidos pelo Programa Vizinhança foram bastantes positivos. Sendo assim, é tentador que, sob a prerrogativa de propor uma intervenção relativa a este processo, se cogite a reedição daquela ação. No entanto, a análise dos dados levantados sob o prisma do referencial analítico proposto indica que a construção do programa só se deu um quadro muito específico. Um contexto em que vários fatores convergem favorecendo a efetivação de uma determinada *policy* é chamado por Kingdon (1995) de *policy window* ou janela de oportunidades. A conjuntura em que a *policy window* para a estruturação do Programa Vizinhança se deu é esmiuçada abaixo.

A implementação do Programa Vizinhança aconteceu a partir de uma conjunção de eventos desestabilizadores, fatores conjunturais favoráveis e interesses de gestores. Vislumbra-se aqui uma situação em que o conceito de fluxos independentes convergentes se demonstra de forma empírica. O encontro de tais fluxos gerou um momento adequado para o estabelecimento de uma *policy*, a já citada janela de oportunidades.

As condições nas quais o programa vizinhança se embasou eram, se não frágeis, bastante suscetíveis a modificações conjunturais. Os fatores de apoio que compuseram a janela de oportunidades consistiam em: proximidade súbita da comunidade acadêmica a um ambiente carente, uma administração afeita a disponibilizar recursos para o projeto, uma liderança comprometida e capacitada, convergência com o viés da política nacional, disponibilidade de recursos financeiros para a área de extensão e a presença de professores novos na UFPel em profusão. Esta diversidade de elementos coincidentes ilustra a aleatoriedade na construção de uma *policy*, até que tal alternativa seja considerada uma solução para um problema.

a) Proximidade a um ambiente carente,

Na visão de conjunção de fatores de Kingdon, este item seria o problema a ser resolvido.

A transferência da sede da UFPel aconteceu consequente a um arranjo de interesses do qual gestores da universidade fizeram parte. Assim, o sucesso desta

empreitada era uma preocupação para aquela gestão. No entanto, a súbita convivência dos membros da UFPel com a pobreza presente na área da Balsa teve um impacto capaz de instigar a necessidade de respostas por parte da administração da Universidade.

Tal percepção, já citada nas entrevistas, pode ser reforçada pela leitura das notícias veiculadas na página oficial da UFPel. Notícia de 30 de Abril de 2009 no CCS dava conta de projeto de extensão empreendido pelo curso de Direito da UFPel, denominado “Mediação: Cidadania e acesso à Justiça”. A descrição dada ao projeto começava listando mazelas presentes na sociedade atual, tais como “índices crescentes de violência urbana” e “a desestruturação da instituição familiar”, para imediatamente citar o estabelecimento da UFPel na região do Bairro Balsa[13]. Propunha-se ali que o projeto buscasse uma “intervenção positiva no local” de modo a conseguir “a inclusão destas comunidades vizinhas à universidade”.

A intenção, por parte da reitoria da UFPel, de que o Programa Vizinhança exercesse um papel pacificador no entorno do campus Porto também se expressava através da publicidade institucional. Em 21 de Setembro de 2009, o CCS divulgava notícia referente a tratativas entre a reitoria da UFPel e o Ministério da Justiça, visando uma intersecção do Pronasci com o Programa Vizinhança. Digno de menção o fato de que as articulações do Pronasci com projetos de comunidades locais eram chamados “Territórios de Paz”.

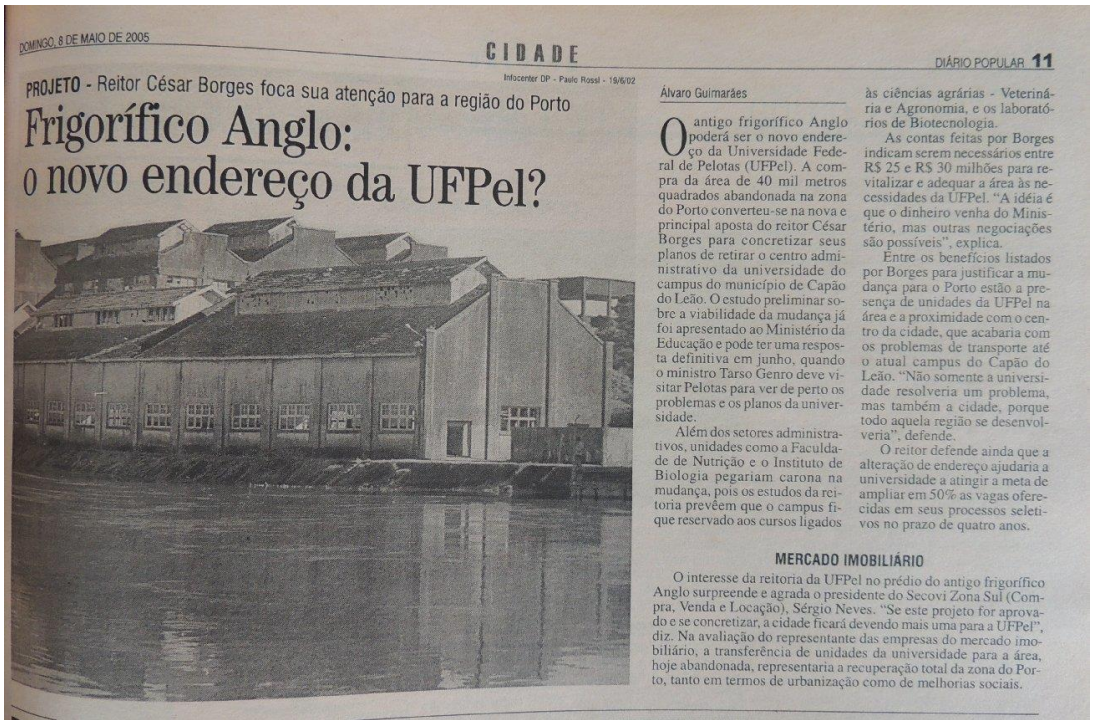
Assim, apresentam-se evidências do entendimento por parte da comunidade acadêmica de que o convívio com a coletividade vizinha seria problemática e, até, perigosa ao corpo universitário. Tal contexto, sob a perspectiva de formação de agenda, seria o momento em que uma situação passaria a ser compreendida pelos gestores como um problema, desencadeando um processo decisório em busca de uma solução.

b) Apoio da reitoria

A gestão César Borges teria motivos suficientes para empenhar-se no sucesso do Programa Vizinhança, já que a transferência da universidade contou com envolvimento pessoal do reitor. Em notícia veiculada pelo jornal Diário Popular de 08/05/2005 (figura 9), o então gestor defendia a compra do terreno com os

[13] Em um possível “ato-falho”, indicativo de uma visão preconceituosa a respeito da comunidade da Balsa, estabelecia-se ali uma relação injustificada entre desestruturação social e o bairro vizinho ao novo campus.

argumentos de que um novo complexo universitário aproximaria a UFPel do centro de Pelotas, facilitando o acesso em relação ao campus Capão do Leão e promovendo o desenvolvimento da região e da cidade (KARPINSKI & ADOMILI, 2012).



DOMINGO, 8 DE MAIO DE 2005 — CIDADE — DIÁRIO POPULAR 11

Infocenter DP - Paulo Rossi - 19/6/02

PROJETO - Reitor César Borges foca sua atenção para a região do Porto

Frigorífico Anglo: o novo endereço da UFPel?

Álvaro Guimarães

O antigo frigorífico Anglo poderá ser o novo endereço da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). A compra da área de 40 mil metros quadrados abandonada na zona do Porto converteu-se na nova e principal aposta do reitor César Borges para concretizar seus planos de retirar o centro administrativo da universidade do campus do município de Capão do Leão. O estudo preliminar sobre a viabilidade da mudança já foi apresentado ao Ministério da Educação e pode ter uma resposta definitiva em junho, quando o ministro Tarso Genro deve visitar Pelotas para ver de perto os problemas e os planos da universidade.

Além dos setores administrativos, unidades como a Faculdade de Nutrição e o Instituto de Biologia pegariam carona na mudança, pois os estudos da reitoria prevêem que o campus fique reservado aos cursos ligados às ciências agrárias - Veterinária e Agronomia, e os laboratórios de Biotecnologia.

As contas feitas por Borges indicam serem necessários entre R$ 25 e R$ 30 milhões para revitalizar e adequar a área às necessidades da UFPel. "A idéia é que o dinheiro venha do Ministério, mas outras negociações são possíveis", explica.

Entre os benefícios listados por Borges para justificar a mudança para o Porto estão a presença de unidades da UFPel na área e a proximidade com o centro da cidade, que acabaria com os problemas de transporte até o atual campus do Capão do Leão. "Não somente a universidade resolveria um problema, mas também a cidade, porque todo aquela região se desenvolveria", defende.

O reitor defende ainda que a alteração de endereço ajudaria a universidade a atingir a meta de ampliar em 50% as vagas oferecidas em seus processos seletivos no prazo de quatro anos.

MERCADO IMOBILIÁRIO

O interesse da reitoria da UFPel no prédio do antigo frigorífico Anglo surpreende e agrada o presidente do Secovi Zona Sul (Compra, Venda e Locação), Sérgio Neves. "Se este projeto for aprovado e se concretizar, a cidade ficará devendo mais uma para a UFPel", diz. Na avaliação do representante das empresas do mercado imobiliário, a transferência de unidades da universidade para a área, hoje abandonada, representaria a recuperação total da zona do Porto, tanto em termos de urbanização como de melhorias sociais.

Figura 9 – às vésperas da disponibilização dos recursos para compra da área do antigo Frigorífico Anglo, o reitor César Borges defendia veementemente o projeto em jornal de circulação local.

fonte: Diário Popular 08/05/2005

A proposta do programa surgiu em um duplo momento de transição: sucessão de gestores, logo após eleição, e troca do local da sede. Como é preconizado por teóricos, momentos de transição são ótimos momentos para empreendimento de novas políticas públicas. Assim, a proposição desta solução (programa de extensão intervindo na comunidade) teria o papel de representação de uma imagem da gestão. Além disso, considerando-se a evidente participação do reitor na transferência da sede, este teria interesse marcante em reduzir os problemas de aceitação entre os membros da UFPel e os habitantes do entorno.

Com este intuito, a administração envolveu-se não só na proposição desta solução como em incentivos para o bom andamento do empreendimento. Este apoio incluiu ações como disponibilização de espaço físico, funcionário, direcionamento de horário, recursos financeiros e de logística.

c) Liderança comprometida e capacitada

O programa Vizinhança primou por ter como primeira coordenadora uma pessoa detentora de um currículo expressivo no que tange a ações diretas na comunidades. A profª Luciane Prado Kantorski já havia atuado como colaboradora, ministrante e coordenadora em várias atividades de extensão desde o ano de 2001. A docente fez sua formação em Enfermagem, área da saúde que se destaca pela valorização do cuidado e proximidade com as pessoas. Exercia, na época em que foi convidada a participar do programa, a função de diretora da Faculdade de Enfermagem da UFPel.

O modelo de atividade exercido pela Enfermagem converge, em alguns aspectos, com o que se preconiza como diretrizes da Extensão Universitária. Assim, é de se supor que tal experiência tenha servido de parâmetro quando da construção da metodologia do programa Vizinhança. A profª Kantorski imprimiu à iniciativa uma característica de maior interação universidade/comunidade, destacando-se neste aspecto o levantamento demográfico na região da Balsa, que balizou as ações do programa a partir das demandas da população do bairro. A importância desta liderança foi reiterada, em várias entrevistas, também no que tange à motivação e integração dos participantes.

Enquanto a figura do reitor César Borges pode ser identificada como o *policy entrepreneur*, a participação da professora Kantorski a qualifica como a especialista atuante no subsistema, cujo conhecimento é capaz de elevar um tema à agenda de decisões.

d) Convergência com o viés da política nacional

A fixação da sede da UFPel no bairro Balsa (2008) e a criação do Programa Vizinhança foram eventos acontecidos no final do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Tais eventos eram representativos de um período em que o ensino universitário no Brasil passava por uma grande expansão e valorização. No intervalo de tempo que inclui os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Luiz Inácio Lula da Silva (2004- 2010), as matrículas em IES cresceram de cerca de um milhão e setecentos mil para seis milhões e trezentos mil (AGUIAR, 2016). À ampliação das vagas em instituições federais, aliou-se um grande incremento da educação à distância.

As universidades federais públicas e privadas sofreram uma expansão inédita, embora estas últimas em menor velocidade (AGUIAR, 2016). Houve nesta gestão a preocupação clara por atender demandas reprimidas econômicas, raciais e sociais históricas, exacerbada em função do crescimento da economia brasileira. Algumas medidas governamentais, citadas adiante, corroboram esta impressão.

Decreto presidencial de 2003 instaurou um grupo de trabalho interministerial encarregado de apresentar um plano de ação visando mitigar a crise financeira nas universidades públicas, decorrente de medidas praticadas no governo anterior. Esta comissão apresentou a meta de dobrar a oferta de vagas em universidades públicas federais entre 2003 e 2007.

Programas como o Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) podem ser considerados como políticas de redistribuição indireta de renda, já que facilitaram a contratação do financiamento estudantil e o acesso ao ensino superior privado. Foi facultado aos estudantes dos cursos de Medicina e licenciaturas ressarcirem o financiamento com trabalho nas redes públicas de educação e saúde.

À parte críticas aos resultados efetivamente atingidos pelo governo Lula no campo da educação de nível superior, principalmente no que se refere a não ter coibido a mercantilização do ensino superior por instituições privadas, o que se pretende demonstrar aqui é o viés inclusivo que havia nesta gestão, fator favorável ao desenvolvimento de ações extensionistas de cunho democratizante como o Vizinhança. O conceito de responsabilidade social presente na educação superior, principalmente a educação pública, foi uma constante neste período. Considerando-se a recorrente proposição de articulação com instâncias superiores por diversos teóricos, como forma de preservar ações de cunho social, a abordagem do governo federal para a política de ensino superior no final da administração Lula teve relevância na formação da janela de oportunidades que gerou o Programa Vizinhança.

e) Disponibilidade de recursos financeiros para a área de extensão. A efetivação do programa Vizinhança por parte de Reitoria da UFPel no ano de 2009 teve outro importante fator na formação da janela de oportunidades desencadeadora da ação. Foi neste mesmo ano que o ProExt do MEC assumiu a condição de grande fomentador das ações de Extensão realizadas nas instituições de ensino superior do

país, tanto públicas quanto privadas. Nos oito anos que compreendem este estudo, foram oferecidos sete editais disponibilizando recursos para ações de Extensão Universitária. Durante este período, houve crescimento dos valores disponibilizados, assim como a expansão das áreas temáticas, o que indica a valorização do tema da Extensão Universitária dentro da agenda governamental federal.

A inexistência de editais ProExt nos anos de 2017 e 2018 sugere uma mudança recente na agenda do MEC. Cogita-se que mudanças na macro política nacional tenham diminuído a força das causas sociais, e consequentemente da Extensão, enquanto tema na agenda nacional.

f) Presença de professores novos na UFPel.

Quando questionadas a respeito das motivações que as levaram a participar do Programa Vizinhança, um comentário similar foi emitido por cinco das entrevistadas: o fato de estarem a pouco tempo como professoras efetivas na UFPel quando da adesão ao programa. Levando-se este dado em consideração, foi feita uma busca no cadastro de servidores disponível no site da UFPel, a fim de averiguar a quantidade relativa de professores novos naquele momento.

A figura 10 aponta o número de professores na UFPel por ano de ingresso a partir de 2001, conforme informado na plataforma Cobalto. O intervalo de tempo foi escolhido com a intenção de comparar a variável em duas gestões anteriores ao período estudado. Ainda que se considere a possibilidade de alguma evasão, o que diminuiria a precisão dos dados, os números são bastante expressivos, principalmente no que diz respeito ao aumento de contratações a partir de 2008, ano da transferência da sede da UFPel.

Percebe-se que a gestão 2009-2012 contou com um incremento considerável nos recursos de pessoal disponível. O ano de 2009, em que o Programa Vizinhança foi concebido, consta como o exercício com maior número de nomeações de professores efetivos na UFPel, igual a 154. O exercício seguinte, período fértil de projetos ligados ao programa, também contou com quantidade elevada de docentes ingressantes: 142. Os docentes contatados neste período, de 2008 a 2010 equivalem, ainda hoje, a mais de 28% dos professores efetivos da universidade.

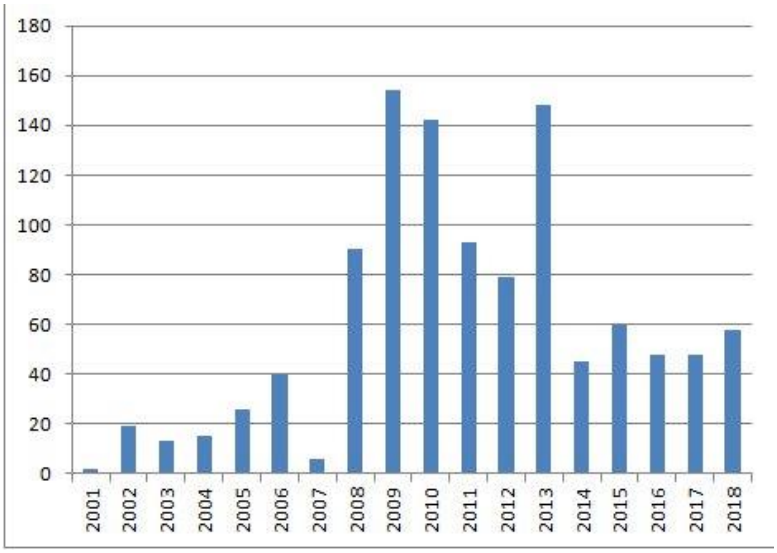


Figura 10 - Gráfico da quantidade de professores ainda atuantes em 2018 na UFPel, por ano de contratação.

Fonte: o autor baseado em dados disponíveis na plataforma COBALTO da UFPel

Foi levantada também a data de admissão dos coordenadores dos projetos vinculados ao Programa Vizinhança no momento em que as ações começaram a ser postas em prática. Verificou-se que, dos 18 projetos participantes inicialmente, 11 eram coordenados por docentes ingressantes entre setembro de 2008 e agosto de 2010.

Proatividade e disposição a aceitar desafios são características esperadas em docentes iniciantes. Assim, é factível supor que a chegada massiva destes durante o período inicial do Programa Vizinhança tenha contribuído para uma participação expressiva na ação.

A quantidade relativa menor de professores ingressantes na UFPel, a partir de 2014, indica mudança na política macro em relação à contratação de docentes.

A pontuação no equilíbrio representada no Programa Vizinhança seria um momento com potencial para a construção de uma nova estabilidade. Em outras palavras, seria bastante oportuno que se estabelecessem medidas visando a institucionalização tanto do programa quanto da atividade Extensão. A ausência de tais medidas fez com que, na eventual perda de qualquer fator de apoio, a situação de estabilidade anterior tendeu a se restabelecer. Assim, uma vez que o grupo que sucedeu a gestão criadora do programa não tinha interesse em sua continuidade, assumir a postura de “não-ação” foi o suficiente para progressivamente enfraquecê-lo.

O interesse em assumir esta postura, ao invés de simplesmente encerrar o programa, reside provavelmente no fato de que a imagem pública do programa era muito positiva. Esta estava de acordo com o paradigma de política pública então em voga. Isto sugere que uma proposição bem vista pela sociedade, em uma representaçao micro do chamado *national mood*, não consiste em base suficiente para a sustentação de uma política pública. A ausência de um dos fluxos (o fluxo dos tomadores de decisão pela ótica do GCM, ou da *politics* pelo modelo dos Múltiplos Fluxos) desestruturou o contexto propício a manutenção da *policy*.

Assim, em função da impossibilidade de gerir tal diversidade de aspectos, muitos deles além do alcance de medidas internas da UFPel, é que se considera impraticável a reediçao do Programa Vizinhança com o objetivo de reproduzir os resultados então atingidos.

Sendo assim, com base nos dados acima, que proposta de intervenção pode ser construída visando a continuidade em ações como o programa Vizinhança? Fatores variados internos prejudicaram, de forma isolada, o desenvolvimento do programa, tais como, a motivação assistencialista, o personalismo, a dependência de uma liderança única, as divergências entre gestões. Somam-se a estes, um fator conjuntural, presentes no ensino superior nacional de forma generalizada: a subvalorização da Extensão, que se reflete na falta de incentivos de carreira disponibilizados aos docentes. Intervenções pontuais poderiam ser tomadas no intuito de combater cada um dos fatores citados acima. Ainda assim, o objetivo de proporcionar perenidade permanecera frágil, uma vez que um problema mais abrangente ainda deixaria este tipo de iniciativa propensa a perturbações de todo o tipo: a falta de um modelo que viabilizasse a Extensão como atividade básica da Universidade. Desse modo, o que se busca, em ultima analise, é a institucionalização da Extensão.

Assim, se entende aqui que duas medidas de alcance abrangente deveriam ser tomadas, quais sejam:

1. O estabelecimento da curricuralização da extensão sob os moldes da estratégia 12.7, meta 12 do Plano Nacional de Educação (2014/2024).
2. A integração sistematizada via PREC entre as demandas da comunidade e as ações propostas pelo corpo acadêmico.

6. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

6.1 Embasamento teórico da proposta

O Programa Vizinhança caracteriza-se como um conjunto de ações locais praticadas por uma universidade sobre uma comunidade em que a instituição está inserida. Não parece cabível discutir-se uma intervenção em um programa com estas características sem aprofundar-se no tema da Extensão Universitária como um conceito mais amplo. Tal tema, devido à dimensão do potencial de alcance na sociedade, justifica ser pensado como política nacional.

A articulação entre instituições diferentes como forma de garantir a continuidade de programas sociais já foi aventado por Denaldi (2004) e Moura (2006). Este último realça a importância de que tal articulação seja subordinada a políticas e diretrizes de âmbito nacional.

À parte dos problemas relativos aos conflitos políticos internos da instituição, expressivamente descrito nas entrevistas, pode-se considerar o Programa Vizinhança como excessivamente dependente dos fatores que formaram a janela de oportunidades desencadeadora de sua gênese. O programa não foi elaborado, quanto ao planejamento estratégico, de modo a perdurar além da atuação de suas lideranças, ainda que sob metodologia eficiente quanto aos objetivos educacionais e sociais.

Embora a liderança inicial do Vizinhança tenha se demonstrado distante do modelo personalista e assistencialista, suas atividades se desenvolveram dentro de um ambiente permeado por esta cultura tradicional. Assim, acabou por estabelecer-se uma situação em que, a despeito da dedicação das coordenações posteriores, a continuidade dos princípios de participação e governança se tornaram menos presentes, uma vez que havia grande dependência da pessoa que exerceu a liderança originalmente. Tal observação encontra embasamento principalmente no que diz respeito à redução da participação das lideranças comunitárias na formação das demandas e na avaliação das ações, o que aconteceu já na gestão da reitoria do prof César Borges, quando o apoio institucional e de recursos ainda era expressivo. Mais do que a organização de processos, a estruturação de uma cultura organizacional teria sido de grande valia para que a metodologia original do Vizinhança fosse mais perene.

A interação entre subsistemas também pode ter papel importante na continuidade de uma política pública como a aqui tratada. O Programa Vizinhança foi inicialmente apoiado pelos grupos da administração da UFPel, professores e discentes participantes de projetos de extensão e a comunidade do entorno. A sucessão administrativa fez com que a administração central se afastasse dos demais grupos de interesse. A vinculação deste modelo de ações a uma política nacional (a curricularização da extensão) criaria um novo arranjo de interesses, mais estável.

Ainda que a alternância dos atores políticos seja um fator desencadeador de mudanças, as condições para que uma pauta como a “interrupção de programas de Extensão” passe a fazer parte da agenda de decisões se reduz quando estes programas são institucionalizados. A factibilidade técnica e aceitabilidade política, conferidas pela vinculação do programa a uma política nacional, o caracterizaria como solução já estabelecida a dois problemas: o cumprimento da lei 13.005 e a relação da UFPel com o entorno.

Uma abordagem que visasse a institucionalização da atuação da Extensão dentro da UFPel, a partir da curricularização desta, reduziria a tendência de que atvidades extensionistas no modelo do Vizinhança consistissem em ações pontuais, o que proporcionaria mais estabilidade ao programa. A institucionalização da Extensão como atividade curricular afastaria desta a condição de política setorial, aquela suscetível à mudança marginal presente em cada alternância de poder.

O Plano Nacional de Educação (2014/2024). O Plano Nacional de Educação (PNE) define, a partir de lei federal, as diretrizes, metas e estratégias para a política educacional do país nos dez anos seguintes a sua promulgação. A legislação atual é determinada pela lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, sendo que sua vigência estende-se até o ano de 2024.

A lei apresenta um anexo constando metas e estratégias para a educação, sendo que o quarto bloco de metas refere-se especificamente ao ensino superior. Apresenta especial interesse para este estudo a estratégia 12.7, subordinada à meta 12, que trata da elevação da taxa de matrícula na educação superior, transcrita aqui: “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”.

O **Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Pelotas 2015-2020** inclui dentro do tema de GESTÃO ACADÊMICA: ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO os Objetivos Específicos e Ações propostas para o período. No que se refere ao Ensino, o objetivo 17 (Incentivar a inovação curricular no ensino de graduação e de pós-graduação) engloba, entre outras a **ação c**: *Construir formas de incorporação das atividades de extensão como atividades curriculares, atendendo no mínimo 10% da carga horária total*.

A proposição, ainda que esteja de acordo com a lei 13.005, assim como esta, apresenta a curricularização da Extensão de forma diluída, entre outras inúmeras propostas e ações. Ainda que a estratégia 12.7 seja entendida como referência, o simples ato de enumerar a ideia soa mais como uma intenção do que uma providência efetiva. Tal situação foi descrita no documento **Política Nacional De Extensão Universitária**, do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, quando se alega que "em algumas Universidades ou departamentos, o preceito constitucional e a legislação referida à Extensão Universitária não têm tido qualquer efeito sobre a vida acadêmica." (FORPROEX, 2012, pg 14). O ideal seria que a estruturação normativa e legal orientasse, no âmbito de gestão das Universidades, "o estabelecimento de regras relacionadas a campo de estágio, composição de grade curricular, correlação entre carga horária e créditos atribuídos ou previsão de cronogramas de disciplinas e regras disciplinares" (FORPROEX, 2012, pg 19).

Assim, propõe-se como de grande valor para a continuidade dos programas de extensão dentro da UFPel, a efetivação do cumprimento da estratégia 12.7 do PNE nos moldes propostos.

Entre os importantes fatores de preservação das ações espera-se que:

- Os esforços na construção da extensão dentro da universidade sejam direcionados de modo a elaborar um planejamento mais perene. A expectativa frente a uma implementação de currículo é de que este não fique condicionada às sucessões administrativas. Uma eventual tentativa de alteração envolveria várias instâncias, de modo que uma grade curricular seja menos suscetível a modificações de ordem pessoal.

- As ações extensionistas da instituição respondam a uma política de âmbito maior, nacional. A articulação com níveis administrativos mais altos é um fator com tendência a fortalecer o programa.
- Todo estudante da instituição, em algum momento do decorrer de sua vida acadêmica, esteja, obrigatoriamente, envolvido em atividades extensionistas de forma curricular, de modo a que se desenvolva uma cultura de valorização da Extensão.
- Desvincule-se a ação extensionista do apelo emocional, de tendência assistencialista. Assim, ainda que a comunidade da UFPel assimilasse o cenário de carência no bairro Balsa como um “estado de coisas”, esta situação teria menor peso em desestimular a participação.
- Desconstrua-se a tradicional relação de participação discente condicionada à oferta de bolsas.

Uma vez estabelecida a curricularização, propõe-se como medidas colaborativas à continuidade das ações:

- avaliação contínua das ações vinculadas aos programas e projetos de extensão, preferencialmente com participação da comunidade.
- levantamento contínuo das demandas da comunidade, para direcionar os esforços das disciplinas, executado pelo corpo funcional e/ou pelo corpo discente, como parte do projeto pedagógico das disciplinas de Extensão.
- disseminação dos princípios de Extensão aos discentes e docentes ingressantes.

6.2 Execução da tarefa: curricularização

A efetiva implantação da universalização da Extensão nos currículos de graduação universitária deve passar primeiramente por um amplo esclarecimento e profundo debate a respeito das reais características desta atividade. Embora aqui se pregue a urgência de procedimento normativo que desencadeie o processo, defende-se também que a construção da curricularização ocorra de forma minuciosa, democrática e, até, exaustiva. Não se concebe que a busca da institucionalização de uma atividade com as características da Extensão seja feita sem discussões amplas que construam consensos, em que todas as instâncias acadêmicas e administrativas - estudantes, professores e técnicos administrativos.

Uma vez que o tema já faz parte das preocupações do meio acadêmico nacional, diversas discussões em um número de universidades vêm levantando dúvidas sobre o efetivo papel da extensão e sobre os objetivos do processo de curricularização em si. Observa-se, neste debates, uma insegurança decorrente do desejo de obter um conhecimento completo sobre o processo, mas também um certo conservadorismo, característica presente em muitas organizações e exacerbada na administração pública.

Ademais, entende-se que o caráter opcional da participação docente em programas de extensão tem alto peso na desarticulação da extensão com as outras atividades acadêmicas (IMPERATORE et al, 2015). Faz-se necessária, portanto, a determinação da **obrigatoriedade**, pelas instâncias superiores da UFPel, para que a implementação da Extensão de forma curricular ocorra, devendo ser extensiva a todos os alunos de todos os cursos de graduação. Espera-se que a obrigatoriedade gere um ambiente institucionalizado e estável.

Nesse contexto, supõe-se que a oportunidade de colocar em prática conhecimentos adquiridos no ambiente de ensino, aliada ao retorno pessoal propiciado pela intervenção positiva na sociedade, sejam fatores motivadores suficientes de participação para professores e alunos, mesmo sob eventuais conjunturas de baixa disponibilização de recursos.

Ficaria a cargo de cada unidade a construção de projeto pedagógico que inclua a Extensão como componente curricular do curso, sem que seja acrescida carga horária ao currículo. A normatização deve ser construída de acordo com os parâmetros definidos pela resolução superior. Tal medida, por sua vez, deve seguir o Plano Nacional de Educação vigente, especialmente no que diz respeito a carga mínima de créditos curriculares direcionados para atividades de Extensão.

Cronograma da curricularização

A proposição de medidas leva em consideração um calendário que exige a incorporação da Extensão aos currículos dos cursos até 2024. Os intervalos de tempo propostos tem a intenção de sugerir prazos de modo a evitar que se protele sucessivamente a tarefa, situação comum no âmbito do serviço público. No entanto, reconhece-se que certa flexibilidade deva ser considerada, uma vez que o tema exige amplo debate e reflexão, sem os quais a possibilidade de elaborar um plano consistente e perene são menores.

Assim, o cronograma de ações é proposto conforme tabela 6, abaixo.

Tabela 6 – cronograma de ações

Período	**Ação**
Março/2019	Criação da comissão de curricularização da extensão. Elaboração de conteúdo da campanha,
Abril/2019	Divulgação do processo. Criação de página eletrônica (dentro do portal UFPel), abertura de perfil em redes sociais. Meios eletrônicos: portal da UFPel, SEI, e-mail, redes sociais. Encontros com a comunidade. Esclarecimento a respeito do tema extensão e do processo (objetivos), levantamento de dúvidas e sugestões.
Maio/2019	Elaboração de cartilha
Junho/2019	Seminário com as coordenadorias de cursos. Conceitos, legislação, disciplinas/atividades complementares, ações de extensão, modalidades de flexibilização de currículo: atividades complementares, atividades curriculares, projetos pedagógicos. Emissão de resolução determinando a incorporação da Extensão aos currículos dos cursos por órgão colegiado.
Julho/2019	Começo da construção do projeto pedagógico do curso (PPC) dentro de cada unidade
Outubro/2019	Entrega da 1ª versão PPC
Dezembro/2019	Entrega da 2ª versão PPC.
Maio/2020	Submissão da versão final.

Fonte: o autor baseado em IFSC.

Medidas adicionais. Conforme relatado em depoimento, a redução das ações do Vizinhança levou a que os próprios professores orientadores começassem a colher, dentro de seus projetos, as demandas da comunidade. Esta situação, de acordo com outro depoimento, criou um afastamento entre as ações de Extensão, que passaram a desenvolver-se cada uma isoladamente. Não seria pretensioso cogitar o quanto a falta de intercâmbio de informações entre projetos subtrai riqueza do ambiente acadêmico.

A PREC conta atualmente com a **Seção de Integração Universidade e Sociedade**, responsável, a princípio, por fazer esta aproximação. A carência de pessoal, no entanto, prejudica o melhor desempenho deste setor.

É com a intenção de mitigar tal perda que se propõe a criação de órgão específico, subordinado à PREC, a partir da integração da atual estrutura do programa Vizinhança (sala, terminal telefônico, banco de dados e coordenador) com o know-how da Seção citada acima. A função do órgão seria centralizar os projetos de extensão ligados ao entorno do Campus Porto. Essa estrutura, remodelada, seria

o elo de ligação entre comunidade periférica ao campus e instituição, facilitando o acesso das ações às instituições comunitárias. Assim, a coordenadoria teria como função gerenciar demandas e projetos, de modo a congregar os interesses de ambas as partes: a academia enquanto produtora de ações de Extensão; e a comunidade externa, detentora de necessidades e expectativas. A centralização de iniciativas ofereceria também a oportunidade de aproximar os projetos em andamento. Com isso, a expectativa é de que a perda da interdisciplinaridade, lamentada nos depoimentos desta pesquisa, possa ser revertida.

Tal órgão, uma vez que subordinado de forma institucionalizada à estrutura da PREC, assumiria características técnicas, desvinculando-se do personalismo.

Alguns depoimentos dados no decorrer desta pesquisa deixaram a impressão de que o Vizinhança também funcionou como uma espécie de “acolhimento” a professores novos. É a partir desse dado que se propõe aqui outra medida de apoio para a formação da nova cultura acadêmica pretendida: instituir um programa de formação específico em Extensão para o professor ingressante. Ainda que a Pró-Reitoria de Ensino (PRE) da UFPel desenvolva um projeto de formação de professores ingressantes, o tempo dedicado à Extensão no último evento[14] resumiu-se à uma manhã.

A importância desta iniciativa iria além do incentivo ao sentimento de pertencimento a uma instituição. Residiria também na necessidade de que a mudança cultural proposta no processo de implementação da curricularização seja repassada a cada novo docente que vier a integrar a organização. Assim como a avaliação, a disseminação dos conceitos, da legislação, das atividades curriculares específicas relativas à Extensão deve ser continuada. Só assim, a meta de uma institucionalização que visasse à preservação e continuidade da Extensão, enquanto sustentáculo básico da Universidade, poderia ser atingida.

[14]No ano de 2018 foi realizado pela PRE o III Evento de Formação de Professores Ingressantes, entre os dias 14 e 18 de maio. O tema “Atividade Cultural Concepção, Estruturação e Procedimentos na PREC” foi discutido no dia 17/05/2018 das 08:00 às 12:00.

7. Considerações finais

Este estudo tem seu foco em tentar identificar e compreender os processos que interferem na continuidade de uma ação pública. Sob este prisma, o caso aqui estudado apresenta algumas especificidades. O fato de ser o ambiente da ação uma entidade estatal faz com que a influência da dimensão *politics* na elaboração de tomada de decisões, presente em qualquer organização complexa, aqui se exacerbe. Uma abordagem do evento sob a ótica exclusivamente gerencial não apontaria a importância que os fatores ligados aos conflitos internos tiveram na construção do processo observado. Por outro lado a característica de ação extensionista expõe algumas fragilidades inerentes à esta atividade. Por contraditório que pareça, o caráter de "política pública" não incentiva a uma maior alocação de recursos para a área. Pelo contrário uma cultura assistencialista, em que se constroem atos voluntários eventuais, induz a elaboração de projetos desprovidos de planejamento e metodologia de avaliação. Tal situação redunda em uma área da Extensão incapaz de articular-se com outros setores, de exercer influência na elaboração de *policys* e, consequentemente, angariar financiamentos.

A reflexão a respeito dos achados neste estudo sugerem a importância que o estabelecimento de uma nova cultura teria na continuidade e qualidade das ações de Extensão que venham a ser empreendidas em uma universidade pública. Em alguns momentos, no decorrer desta pesquisa, constatou-se que propostas, a princípio entendidas como ações de Extensão, resultavam em projetos inadequados. Os equívocos se deram tanto por uma subestimação da função (ações de caráter beneficente como recolhimento de brinquedos) como por uma expectativa exagerada, em que o Programa Vizinhança, era entendido como executor de ações que seriam responsabilidade do Estado. No primeiro caso, a unilateralidade da ação não incentiva o interesse e a participação do público-alvo, dificultando a perenidade da iniciativa. Enquanto que, no outro extremo, temos ações que tendem a descontinuidade em função da inexequibilidade.

Há de se levantar também a questão de sobrevivência da Extensão sem os recursos oriundos de políticas públicas. O FORPROEX já levanta a imprescindibilidade do financiamento estatal para a manutenção desta atividade. A busca por aporte proveniente da iniciativa privada resultaria em expressiva alteração nos princípios extensionistas, uma vez que submetidos a interesses alheios ao

aspecto social, inalienável da prática extensionista. Neste ponto, vislumbra-se através da institucionalização uma expectativa positiva no sentido de proporcionar à Extensão maior credibilidade e força política em angariar recursos estatais. O estabelecimento de uma grade curricular em que haja valorização da Extensão é condição capaz de auxiliar na preservação da açãoção de coasional e oportuna em função de recursos disponíveis.

Tais peculiaridades direcionam ao reconhecimento da importância da institucionalização da Extensão, enquanto difusora de um real entendimento do sentido desta, como fator de preservação de programas de Extensão no modelo do Programa Vizinhança.

10) REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e Abusos dos Estudos de Caso. **Cadernos de Pesquisa**. v. 36, n. 129, p. 637-651, 2006.

AGUIAR, V. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 24, n. 57, p. 113-126, mar. 2016.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. DUAS FACES DO PODER. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011.

BARTNIK, F. M. P.; SILVA, I. M. Avaliação da ação extensionista em universidades católicas e comunitárias. **Avaliação**, Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 453-469, jul. 2009.

BAUMGARTNER, F. R.: JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1993. 338 p.

BRASIL. **Censo demográfico 2010**: aglomerados subnormais: primeiros resultados. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2010. 259 p. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf. Consulta em 26 out. 2017.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Lei no. 5.540 de 28 de novembro de 1968. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5540.htm. 1968.

BRASIL. Lei no. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. 1996.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/cciviL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. 2014.

IBGE, Página Eletrónica Censo 2010. Disponível em https://censo2010.ibge.gov.br/agsn/. Acesso em 26 out. 2017.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1º semestre de 2006.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, p. 1-5, 2000.

CARVALHO, D. I. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. **Rev. Serv. Público** Brasília, n. 69, p. 85-110, jan/mar 2018.

COBALTO. Plataforma de dados da UFPel. Disponível em: https://cobalto.ufpel.edu.br/portal/consultas/listaservidores. Acesso em 05 nov. 2018.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n.1, p. 1-25, mar. 1972.

CORDEIRO, Débora Ortegosa. **Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas**: A experiência de atuação no município de Embu. 2009. 292 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-30072009-211758/pt-br.php. Acesso em 16 out. 2017.

CUNHA, A.C.C.; YOKOMIZO, C. A.; BONACIM, C. A. G. Miopias de uma lente de aumento: as limitações da análise de documentos no estudo das organizações. **Revista Alcance - Eletrônica**, v. 20, n. 04, p. 431-446, out./dez. 2013.

DENALDI, R. Santo André: urbanização de favelas e inclusão social. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 4, n. 4, p. 7-20, out./dez. 2004.

DIÁRIO POPULAR. **Frigorífico Anglo: o novo endereço da UFPel?** Edição de 08 mai. 2005.

DIÁRIO POPULAR. **O sonho do campus porto fica mais perto.** Edição de 14 mai. 2005.

DIÁRIO POPULAR. **Protesto contra a construção de um muro na região da Balsa**. Edição de 28 nov. 2009.

DIÁRIO POPULAR. **Uma área que mudou a sua identidade**. Edição de 08 ago. 2013.

FERNANDES, M. C.; SILVA, L. M. S.; MACHADO, A. L. G.; MOREIRA, T. M. M. Universidade e a extensão universitária: a visão dos moradores das comunidades circunvizinhas. **Educação em Revista.**, Belo Horizonte , v. 28, n. 4, p. 169-194, dez. 2012.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8. 2003. Panamá. Disponível em: https://forum.ibgp.net.br/fontes-filho-2003/. Consulta em 31/01/2018

Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. **Política nacional de Extensão Universitária**. Manaus: FORPROEX; 2012. Disponível em http://proex.ufsc.br/files/2016/04/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Extens%C3%A3o-Universit%C3%A1ria-e-book.pdf. Acesso em 24/05/2018

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no brasil. **Planejamento e políticas públicas**-IPEA**.** n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T (organizadoras). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p. Disponível em www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf. Acesso em 18/10/2017.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6. ed. São Paulo. Editora Atlas S. A. 2008. 200p.

GOMES, M. de F. C. M.; FERNANDES, L. L. O Programa Bairrinho nas favelas de Praia da Rosa e Sapucaia (RJ). **Estudos avançados.** São Paulo, v. 23, n. 66, p. 251-266, 2009.

GONTIJO, A. C.; MAIA, C. S. C. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 11, nº 4, p. 13-30, outubro/dezembro 2004.

GOOGLE MAPS. Disponível em https://www.google.com.br/maps. Acesso em 26 out. 2017.

IFSC. **Cronograma**. Página eletrônica da proposta de curricularização da extensão no Instituto Federal Santa Catarina (IFSC). 2016. Disponível em: https://curricularizacaodaextensao.ifsc.edu.br/cronograma/.Consulta em 15 set. 2018.

IMPERATORE, S. L. B.; PEDDE, V.; IMPERATORE, J. L. R. Curricularizar a extensão ou extensionalizar o currículo? Aportes teóricos e práticas de integração curricular da extensão ante a estratégia 12.7 do PNE. In: **Colóquio Internacional de Gestão Universitária, 15**., 2015, Mar del Plata, Argentina. Disponível em https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136064/101_00175.pdf?sequence=1. Acesso em 08/02/2018.

JEZINE, E. As Práticas Curriculares e a Extensão Universitária. Congresso Brasileiro de Extensão Universitária, 2., 2004, Belo Horizonte. **Anais.** Disponível em https://www.ufmg.br/congrext/Gestao/Gestao12.pdf. Consulta em 23/10/2017.

KANTORSKI, L. P. **Programa Vizinhança**: Revitalização do Entorno do Campus Porto-UFPel. 2009. Proposta apresentada a PREC. Material fornecido pela autora.

KANTORSKI, L. P. **Programa Vizinhança:** Revitalização do Entorno do Campus Porto-UFPel. 2010. Proposta submetida ao MEC pleiteando recursos do ProExt. Material fornecido pela autora.

KARPINSKI, L. F.; ADOMILI, G. K. Educação ambiental: bairro da Balsa e os conflitos socioambientais na criação do Campus Porto da UFPel/RS. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**. PPGEA/FURG-RS, v. 29, p. 1-18, julho a dezembro de 2012.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives Policies, and Public Policies**. 2nd Edition. Harpers Collins College Publishers, 1995.

LINDBLOM, C. E. The Science of ‘Muddling Through’. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996. 421 p.

MICHELON, F. F (organização). **Sociedade Anônima Frigorífico Anglo de Pelotas**: O Trabalho do Passado nas Fotografias do Presente. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, Editora e Gráfica Universitária, 2012. 100 p.

MOITA, F. M. G. da S. C.; ANDRADE, F. C. B. de. Ensino-pesquisa-extensão: um exercício de indissociabilidade na pós-graduação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 41, pp. 269-280, mayo-agosto, 2009.

MOURA, D. H. O proeja e a necessidade de formação de professores. **EJA**: formação técnica integrada ao ensino médio. Boletim 16. Ministério da Educação. Secretaria de Educação à Distância. Setembro 2006.

PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 75-99, abr 2016.

QUEIROZ FILHO, A. P. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. **URBE**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 7, n. 3, p. 340-353, set./dez. 2015.

RAMOS, M. C. Comunicação, Direitos Sociais e Políticas Públicas. In **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. Umesp, 2005. p. 245-253.

RUA, M. G. **Para aprender políticas públicas, volume I:** conceitos e teorias**.** IGEPP. 2013. 147p. disponível em http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf. Acesso em 25/06/2018.

RUA, M. G. **Políticas públicas.** 3. ed. rev. atua. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014. 130p. Disponível em https://pt.slideshare.net/carlospolicarpo/6-politicas-publicas-16048335. Acesso em 11/09/2018.

SCHALL, E. Public-Sector Succession: A Strategic Approach to Sustaining Innovation. **Public Administration Review**, v. 57, n. 1, p. 4-10, jan-fev. 1997.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SILVA, N. R. J. da. **Entre os Valores do Patrão e os da Nação, como fica o Operário?** O Frigorífico Anglo em Pelotas: 1940-1970. 1. ed. Pelotas: Cópias Santa Cruz Ltda. 2011. 168p.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei Orçamentária de 200**5 https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/loa/2005/elaboracao/projeto-de-lei/420-projeto-de-lei/460-ploa-volume-5-pdf/view. Acesso em 01 nov. 2018.

TRIGUEIRO-FERNANDES, L.; MEDEIROS, C. A. F.; ANEZ, M. E. M.; DANJOUR, M. F.; MEDEIROS, B. C. A Influência da Estrutura Organizacional sobre o Desempenho: Um Estudo em uma Instituição de Ensino Superior Federal. In: ENANPAD, 40., 2016 Costa do Sauípe/BA. **Anais**.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Eqilibrium Theory : Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In **Theories of the policy process**, 2nd edition. Paul Sabatier, 2006.

WEBER, M. **Metodologia das Ciências Sociais.** Campinas: Editora da UNICAMP, 2016

UFAL, Guia para curricularização da extensão na UFAL. LYRA, E. S. S.; SANTOS, J. R.; LIRA, S. L. S.; SILVEIRA, C. M. B.; SOUSA, S. S. X. Universidade Federal de Alagoas. Pór-Reitoria de Extensão. Dsponível em: http://www.ufal.edu.br/sertao/graduacao/geografia/documentos/resolucoes/at_download/file. Acesso em 24/05/2018.

UFPel. Circular Formação Professores ingressantes 2018. Disponível em https://ccs2.ufpel.edu.br/wp/wp-content/uploads/2018/04/Circular-Formacao-Professores-Ingressantes-2018-1_revisado.pdf. acesso em 23/11/2018.

YIN, R. K. **Estudo de Caso** – Planejamento e Métodos. Artmed, 2ª Ed, 2001.

Entrevista semi estruturada

Como se deu o seu envolvimento com o programa vizinhança?

Em que período participou?

Qual a relação da reitoria com o programa? Havia apoio institucional e financeiro?

Quais as fontes de recursos financeiros do programa?

Aconteciam reuniões? Participação da comunidade? Com que frequência?

Como se dava a relação com os participantes do programa (subprojetos)?

Como se dava a relação com a comunidade?

Acredita que houve perda da relevância do programa? Credita isto a que?

O programa deixou algum legado?

Tem interesse em retomar sua participação no programa? Sob que condições?