INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

PLANOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E EXTENSÃO NA UNILA (2013-2029): UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS ESTRATÉGIAS

ANA LÍVIA BORGES DÓRIA

Foz do Iguaçu
2025

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

PLANOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E EXTENSÃO NA UNILA (2013-2029): UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS ESTRATÉGIAS

ANA LÍVIA BORGES DÓRIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Jamur Marchi

Foz do Iguaçu
2025

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

Ana Lívia Borges Dória

ENTRE O PLANO E PRÁTICA: ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA DA UNILA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

_____
Orientador: Prof. Dr. Jamur Marchi
UNILA

_____
Prof. Dra. Maria Alejandra Nicolás
UNILA

_____
Prof. Dr. Sérgio Teixeira
UNILA

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

A todos(as) que têm esperança do verbo esperançar.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

AGRADECIMENTOS

Em um ato de coragem e rebeldia, reconheço a mim mesma por ter ousado trilhar este caminho. Contudo, a humildade me lembra que nenhuma trajetória é sola. Este percurso foi pavimentado pela crença e pelo apoio incondicional dos que estiveram ao meu lado.

Foram seis anos que redefiniram a minha existência. Vivi meus melhores e os mais desafiadores momentos durante a graduação. Se muitos aprendem sobre a vida en las calles, eu a descobri e a vivi intensamente na universidade. Cheguei sem a menor noção da riqueza e da diversidade do nosso continente Latino-Americano, e foi aqui, na Tríplice Fronteira, que o mundo se abriu diante de mim.

A UNILA foi meu território de descobertas, e a jornada entre Foz do Iguaçu *y la Ciudad de México* o cenário de incontáveis lares e famílias. Da Rio de Janeiro 38 à Franca 606, da *Unidad de Integración Latino-Americana* (Venezuela 13) à Dom Pedro II 606 e por fim na Tarobá 349: em cada endereço, encontrei uma história, um afeto, um lar. Eu, que cheguei sem saber dizer “eu te amo”, aprendi, na prática e com o coração, o poder das conexões e dos amores que se constroem no caminho.

O bilinguismo e a integração, mais do que conceitos, foram a minha prática diária. Como ouvi em uma entrevista para este trabalho, e que me marcou: “Eu lembro até de algumas brincadeiras: mas o bilinguismo e a integração a gente faz na prática". E foi exatamente isso que vivi. Estive no cotidiano da UNILA, dedicando anos ao movimento estudantil, e me emocionei ao ler a institucionalização do Diretório Estudantil Latino-Americano (DELA) no Plano de Desenvolvimento Institucional 2025–2029.

Hoje sou fluente em espanhol, mas guardo com carinho o nosso “portunhol selvagem”, falado nos corredores e nas festas. Acredito, mais do que nunca, no Projeto de Integração Latino-Americano. A UNILA me deu a chance de vivenciar outras culturas, estudar em uma das maiores universidades da América Latina, a UNAM, conhecer a terra de José Martí, autor de *Nuestra América*, e o país de Simón Bolívar, um dos grandes libertadores. Pude, ainda, testemunhar o maior movimento autônomo do mundo, *el Ejército Zapatista de Liberación Nacional*, celebrando juntamente os seus 40 anos de revolução.

Todas essas experiências forjaram em mim a esperança por um mundo onde todos tenhamos terra, liberdade e trabalho. Como disse Che Guevara, cuja frase ecoa em minha alma: "Que culpa tengo yo, de tener la sangre roja y mi corazón a la

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

izquierda". É intrínseco à minha essência acreditar na revolução.

Neste contexto de profunda gratidão, estendo meu reconhecimento aos meus professores, que lutam incansavelmente pelo curso de Administração Pública e Políticas Públicas. Em especial, à Maria Alejandra Nicolás, a melhor professora que já conheci. Sua didática e suas provas eram um prazer, e sou grata pelo apoio inestimável quando manifestei meu desejo de ser pesquisadora e, posteriormente, extensionista, o que influenciou diretamente a construção deste trabalho. E, claro, ao meu orientador, Jamur Marchi, um grande planejador e defensor da administração, que soube observar meu perfil e me guiar na teoria deste TCC, a parte que mais me apaixonou. Estendo meu agradecimento ao professor Sérgio Teixeira, por aceitar o desafio de encaixar esta leitura em sua agenda.

Não há palavras para agradecer à UNILA. Sou uma defensora apaixonada deste projeto e desta universidade. Espero que este trabalho contribua para os próximos Planos de Desenvolvimento Institucional, para que a UNILA cumpra, com cada vez mais sucesso, a sua missão.

À Ana Sabocinski, que está comigo há cinco anos e acompanhou todo esse processo de transformação, minha profunda gratidão.

Agradeço, por fim, às minhas raízes, a quem construiu o meu "eu" antes da UNILA: às mulheres admiráveis da minha família, que me ensinaram a existir com força e dignidade, e aos homens que ofereceram apoio e suporte incondicionais. Sem vocês, nada disso seria possível.

E, por último, mas não menos importante, à minha companheira de curso e da vida, Gabriela Ribeiro Vessani. Ao seu lado, vivi trocas, aprendizados e afetos inesquecíveis. Admiro a sua essência e tenho a certeza de que, sem a sua presença, a graduação não teria sido tão divertida e significativa.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

Estamos buscando nosotros mismos la solución a nuestros problemas, no teorizando, sino actuando en la práctica, aprendiendo en el camino.
Junta de Buen Gobierno Corazón del Arco-Iris de la Esperanza, EZLN.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso analisou as estratégias de extensão universitária na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), com ênfase no processo de elaboração dos três ciclos do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Justifica-se pela relevância de compreender a dinâmica estratégica em uma instituição pública com vocação regional singular, especialmente diante dos desafios da atuação transfronteiriça e da integração social. O objetivo geral foi investigar como as estratégias de extensão foram formuladas e transformadas, mobilizando o referencial teórico da Estratégia como Prática Social (EPS), que concebe a estratégia como um fluxo contínuo de ações e negociações entre múltiplos atores. A metodologia adotada foi qualitativa, exploratória e descritiva, baseada na análise documental dos PDIs e 10 entrevistas com praticantes envolvidos na formulação das estratégias. Os resultados indicam um amadurecimento institucional progressivo, evidenciado pela transição de um planejamento inicial participativo, porém fragmentado (PDI 2013-2017), para um modelo mais integrado e politicamente articulado, que reconhece desafios operacionais complexos (PDI 2025-2029). A pesquisa também revelou tensões decorrentes da baixa participação acadêmica, das relações de poder e da burocracia, que condicionam a práxis estratégica. As contribuições teóricas destacam a aplicação inovadora da EPS no contexto brasileiro, oferecendo uma visão crítica e sociologicamente informada da gestão estratégica universitária, enquanto as contribuições práticas subsidiam o aprimoramento do planejamento participativo e o fortalecimento da extensão como agente de transformação social, especialmente na incorporação de saberes não formalizados e na atuação transfronteiriça. Por fim, ressalta-se a necessidade de ampliar a participação da comunidade acadêmica, fortalecer articulações políticas e realizar pesquisas futuras que acompanhem a implementação das estratégias, aprofundando a compreensão das negociações estratégicas em níveis decisórios superiores. Assim, o estudo contribui para a reflexão crítica sobre a complexidade do processo estratégico em organizações públicas, evidenciando o entrelaçamento entre planos, práticas e disputas institucionais na UNILA.

Palavras-chave: planejamento estratégico; IES; extensão; estratégia como prática social; plano de desenvolvimento institucional.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

RESUMEN

Este trabajo de conclusión de curso analizó las estrategias de extensión universitaria en la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), con énfasis en el proceso de elaboración de los tres ciclos del Plan de Desarrollo Institucional (PDI). Se justifica por la relevancia de comprender la dinámica estratégica en una institución pública con una vocación regional singular, especialmente ante los desafíos de la actuación transfronteriza y la integración social. El objetivo general fue investigar cómo se formularon y transformaron las estrategias de extensión, movilizando el referencial teórico de la Estrategia como Práctica Social (EPS), que concibe la estrategia como un flujo continuo de acciones y negociaciones entre múltiples actores. La metodología adoptada fue cualitativa, exploratoria y descriptiva, basada en el análisis documental de los PDIs y 10 entrevistas con practicantes involucrados en la formulación de las estrategias. Los resultados indican una maduración institucional progresiva, evidenciada por la transición de una planificación inicial participativa, pero fragmentada (PDI 2013-2017), a un modelo más integrado y políticamente articulado, que reconoce desafíos operativos complejos (PDI 2025-2029). La investigación también reveló tensiones derivadas de la baja participación académica, las relaciones de poder y la burocracia, que condicionan la praxis estratégica. Las contribuciones teóricas destacan la aplicación innovadora de la EPS en el contexto brasileño, ofreciendo una visión crítica y sociológicamente informada de la gestión estratégica universitaria, mientras que las contribuciones prácticas subsidian la mejora de la planificación participativa y el fortalecimiento de la extensión como agente de transformación social, especialmente en la incorporación de saberes no formalizados y en la actuación transfronteriza. Por último, se resalta la necesidad de ampliar la participación de la comunidad académica, fortalecer articulaciones políticas y realizar futuras investigaciones que acompañen la implementación de las estrategias, profundizando la comprensión de las negociaciones estratégicas en niveles decisorios superiores. Así, el estudio contribuye a la reflexión crítica sobre la complejidad del proceso estratégico en organizaciones públicas, evidenciando el entrelazamiento entre planes, prácticas y disputas institucionales en la UNILA.

Palabras clave: planificación estratégica; IES; extensión; estrategia como práctica social; plan de desarrollo institucional.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

ABSTRACT

This course conclusion paper analyzed the university extension strategies at the Federal University of Latin American Integration (UNILA), with an emphasis on the elaboration process of the three cycles of the Institutional Development Plan (PDI). It is justified by the relevance of understanding the strategic dynamics in a public institution with a singular regional vocation, especially given the challenges of cross-border action and social integration. The general objective was to investigate how extension strategies were formulated and transformed, mobilizing the theoretical framework of Strategy as Social Practice (SSP), which conceives strategy as a continuous flow of actions and negotiations among multiple actors. The adopted methodology was qualitative, exploratory, and descriptive, based on the documentary analysis of the PDIs and 10 interviews with practitioners involved in the strategy formulation. The results indicate a progressive institutional maturation, evidenced by the transition from an initial participatory, yet fragmented, planning (PDI 2013-2017) to a more integrated and politically articulated model that recognizes complex operational challenges (PDI 2025-2029). The research also revealed tensions arising from low academic participation, power relations, and bureaucracy, which condition the strategic praxis. The theoretical contributions highlight the innovative application of SSP in the Brazilian context, offering a critical and sociologically informed view of university strategic management, while the practical contributions support the improvement of participatory planning and the strengthening of extension as an agent of social transformation, especially in the incorporation of non-formalized knowledge and cross-border action. Finally, the need to broaden the participation of the academic community, strengthen political articulations, and conduct future research that monitors the implementation of strategies, deepening the understanding of strategic negotiations at higher decision-making levels, is emphasized. Thus, the study contributes to the critical reflection on the complexity of the strategic process in public organizations, highlighting the intertwining of plans, practices, and institutional disputes at UNILA.

Key words: strategic planning; HEI; extension; strategy as social practice; institutional development plan.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Entrevistados(as).....31
Quadro 2 – Documentos utilizados na análise.....32
Quadro 3 – Práticas utilizadas na elaboração das estratégias de extensão no PDI 2013-2017 da UNILA.....38
Quadro 4 – Práxis realizadas na elaboração das estratégias de extensão no PDI 2013-2017 da UNILA.....41
Quadro 5 – Praticantes da elaboração das estratégias de extensão no PDI 2013-2017 da UNILA.....44
Quadro 6 – Práticas utilizadas na elaboração das estratégias de extensão no PDI 2019-2023 da UNILA.....49
Quadro 7 – Práxis realizadas na elaboração das estratégias de extensão no PDI 2019-2023 da UNILA.....51
Quadro 8 – Praticantes da elaboração das estratégias de extensão no PDI 2019-2023 da UNILA.....53
Quadro 9 – Práticas utilizadas na elaboração das estratégias de extensão no PDI 2025-2029 da UNILA.....58
Quadro 10 – Práxis realizadas na elaboração das estratégias de extensão no PDI 2025-2029 da UNILA.....61
Quadro 11 – Praticantes da elaboração das estratégias de extensão no PDI 2025-2029 da UNILA.....63
Quadro 12 – Evolução do Foco Estratégico e da Curricularização da Extensão, de acordo com os Planos de Desenvolvimento Institucional (2013-2029), também das Políticas de Extensão (2014-2025)..... 66
Quadro 13 – Objetivos, Metas e Resultados da extensão de acordo com os Planos de Desenvolvimento Institucional (2013-2029), também das Políticas de Extensão (2014-2025)..... 68

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BSC	Balanced Scorecard
CCE	Ciclo Comum de Estudos
CONSUN	Conselho Universitário
COSUEX	Conselho Superior de Extensão
CPDI	Comissão do Plano de Desenvolvimento Institucional
DELA	Diretório Estudantil Latino-Americano
DPE	Divisão de Planejamento Estratégico
EPS	Estratégia como Prática Social
FORPLAD	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração
FORPROEX	Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras
GT	Grupo de Trabalho
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
MEC	Ministério da Educação
MRE	Ministério das Relações Exteriores
ONU	Organização das Nações Unidas
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDU	Plano de Desenvolvimento de Unidades
PE	Planejamento Estratégico
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PNAP	Programa Nacional de Formação em Administração Pública
PNE	Plano Nacional de Educação
PPC	Projeto Pedagógico de Curso
PPI	Projeto Pedagógico Institucional
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PROEX	Pró-Reitoria de Extensão
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

SECOM	Secretaria de Comunicação
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças)
TAE	Técnico Administrativo
TCU	Tribunal de Contas da União
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO……12

2 DESENVOLVIMENTO……...17

2.1 ESTRATÉGIA……17

2.1.1 Estratégia no Setor Público……18

2.1.1.1 Estratégia como Prática Social……20

2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO……...22

2.2.1 Planejamento Estratégico no Setor Público…….. 24

2.2.1.1 Planejamento Estratégico nas Instituições Federais de Ensino……25

2.3 EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA……... 26

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS……30

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS……35

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE (UNILA).....35

4.1.1 Caracterizando o PDI 2013-2017……...36

4.1.1.1 Análise das Estratégias de Extensão do PDI 2013-2017 Através da EPS…..……...37

4.1.2 Caracterizando o PDI 2019-2023……...45

4.1.2.1 Análise das Estratégias de Extensão do PDI 2019-2023 Através da EPS……..48

4.1.3 Caracterizando o PDI 2025-2029……...55

4.1.3.1 Análise das Estratégias de Extensão do PDI 2025-2029 Através da EPS……..57

4.2 SÍNTESE DOS PDIS DAS ESTRATÉGIAS DE EXTENSÃO……65

4.3 DIFERENTES MOMENTOS DA ESTRATÉGIA DE EXTENSÃO PELA PERSPECTIVA EPS……69

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS…….. 73

REFERÊNCIAS……...76

APÊNDICES 82

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS 83

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

1 INTRODUÇÃO

A estratégia, embora amplamente discutida, não possui uma definição única e consensual, sendo compreendida de diferentes formas pelos estudiosos da administração (BARNEY; HESTERLY, 2007 apud VILLAR; WALTER; BRAUM, 2017, p. 10). Apesar dessa diversidade conceitual, ela constitui uma ferramenta administrativa fundamental para organizações públicas e privadas (MATIAS-PEREIRA, 2012). Entre as contribuições mais relevantes para o campo, destaca-se a proposta de Mintzberg et al. (2003), que a conceituam sob cinco dimensões conhecidas como os “5 Ps”: plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva. Dentre essas concepções, o “plano” aproxima-se do Planejamento Estratégico (PE), entendido como a integração de metas, políticas e sequências de ação em um todo coeso que orienta a alocação de recursos (MINTZBERG et al., 2003, p. 39 apud SILVA; GONÇALVES, 2011).

No setor público, o Planejamento Estratégico adquire características próprias. Historicamente, a formalização de planos é considerada essencial para uma gestão bem-sucedida, favorecendo desempenho superior e orientando os esforços para o alcance de objetivos coletivos (ANSOFF; McDONNELL, 1993 apud SILVA; GONÇALVES, 2011, p. 6; PORTER, 1989 apud SILVA; GONÇALVES, 2011, p. 6). Sua adoção nas instituições públicas, no entanto, é relativamente recente e reflete a crescente demanda da sociedade por resultados, eficiência administrativa e accountability (TCU, 2011 apud SILVA; GONÇALVES, 2011, p. 9; GIACOBBO, 1997 apud SILVA; GONÇALVES, 2011, p. 9; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 7).

No caso das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, os objetivos extrapolam a lógica da competitividade de mercado, priorizando a formação de profissionais, a produção de conhecimento e a promoção do interesse público (SANT’ANA et al., 2017, p. 8; PEREIRA, 2006). Essa especificidade impõe desafios ao planejamento estratégico, muitas vezes dificultado por fatores como burocracia, visão departamentalizada, falta de estímulo à criatividade e engajamento da comunidade acadêmica (PEREIRA, 2006 apud SILVA; GONÇALVES, 2011, p. 9; WEBER, 1994 apud SILVA; GONÇALVES, 2011, p. 9). Além disso, quando concentrado em poucos gestores, o planejamento tende a se reduzir a um instrumento burocrático, afastando-se de seu potencial transformador (PEREIRA, 2006, p. 23 apud SILVA; GONÇALVES, 2011, p. 9; MICKLETHWAIT; WOOLDRIDGE, 1998 apud SILVA; GONÇALVES, 2011, p. 10).

Diante dessa limitação, torna-se necessário adotar perspectivas teóricas

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

que compreendam o poder e a estratégia não como fenômenos centralizados ou hierárquicos, mas como processos distribuídos e dinâmicos, produzidos nas interações e nas práticas cotidianas. Nesse sentido, as contribuições de Michel Foucault (2015) oferecem uma leitura inovadora e útil para a análise do planejamento nas IES, ao conceber o poder como algo que não se detém, mas que circula, se manifesta e se atualiza nas múltiplas relações sociais.

Assim, Foucault (2003) propõe que o poder não é algo que se possui ou se impõe de cima para baixo, mas sim algo fluido, descentralizado e presente em todas as relações sociais. Ele está em constante movimento, manifesta-se nas práticas cotidianas e encontra-se intrinsecamente ligado à produção de saber. Com isso, torna-se essencial mobilizar teorias que enfatizam esse poder imanente às práticas diárias para compreender e elaborar estratégias organizacionais, conforme exemplificam os seguintes autores:

> Na proposta de Foucault (2015), o poder está deslocado espacialmente do centro, ou seja, está nas extremidades. Exemplificando com uma instituição de ensino superior, o poder não estaria somente na Reitoria que representa o centro dessa comunidade, mas também em seus órgãos de apoio, que representam os seus limites. Para analisá-lo, o filósofo expôs que é necessário avaliar as práticas sociais, tais como gestos, atitudes, comportamentos e discursos. Desse modo, Foucault (2015) abandonou o conceito tradicional de poder, que tem localidade certa, é estático e emerge de cima para baixo na pirâmide organizacional. Assim, o real poder não é algo negativo, mas positivo, sendo possível, por meio dele, construir e educar. (DIAS; ROSSETTO; MARINHO, 2017, p. 5).

Assim como Foucault compreende o poder como algo disseminado nas práticas sociais, Mao Tse-Tung (1973) concebe o conhecimento como produto e motor da prática, o que reforça a noção de que as estratégias institucionais emergem das ações cotidianas e são continuamente reconfiguradas por elas.

De modo convergente, Mao Tse-Tung (1973) afirma que a prática social não se limita à atividade de produção, mas também engloba a luta de classes e a experimentação científica. Assim, os marxistas sustentam que ela constitui o único critério de verificação do conhecimento sobre o mundo exterior. O conhecimento humano, portanto, apenas se confirma quando alcança resultados concretos no processo da prática social. Para tanto, é necessário que as ideias estejam em conformidade com as leis objetivas da realidade; caso contrário, ocorre o fracasso da prática. Contudo, esse fracasso possibilita a revisão das ações, permitindo corrigir os erros e conquistar os

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

resultados pretendidos. Como afirma Mao, “el conocimiento comienza por la práctica, y todo conocimiento teórico, adquirido a través de la práctica, debe volver a ella". (TSE TUNG, Mao. 1973, p.18).

Dessa forma, a concepção maoísta de que a teoria e a prática se constituem de maneira dialética, sendo a prática o critério de verificação e de transformação do conhecimento que permite compreender que os processos estratégicos nas instituições não são meramente técnicos ou instrumentais, mas sociais e históricos. Essa compreensão converge com os pressupostos da Estratégia como Prática Social (EPS), que entende a estratégia não como um plano abstrato, mas como um conjunto de práticas, interações e significados produzidos por sujeitos situados em contextos específicos.

Sob essa ótica, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) pode ser interpretado como uma materialização dessa dinâmica: um artefato que simultaneamente molda e é moldado pelas práticas sociais e estratégicas no interior da universidade. O PDI, portanto, expressa uma síntese entre formulações teóricas sobre o papel da instituição e as práticas concretas que configuram sua atuação cotidiana, revelando a indissociabilidade entre pensar e fazer, entre teoria e prática, que caracteriza tanto a perspectiva maoísta quanto a EPS.

Nesse contexto, destaca-se o PDI como principal instrumento de planejamento estratégico das IES públicas. Trata-se de um documento obrigatório, com vigência de cinco anos, que apresenta a filosofia institucional, missão, diretrizes pedagógicas, estrutura organizacional e atividades acadêmicas em andamento ou previstas. Além de nortear as ações da instituição, o PDI funciona como ferramenta de avaliação das políticas educacionais, utilizada por órgãos reguladores como o MEC por meio do SINAES e do e-MEC. Entretanto, a ausência de metodologias específicas para sua elaboração leva à adaptação de ferramentas oriundas do setor privado, como a análise SWOT e o Balanced Scorecard (BSC) (SANT’ANA et al., 2017, p. 10, 27). A esse desafio somam-se questões ligadas à baixa capacidade de gestão, à necessidade de maior participação da comunidade acadêmica e externa e à efetividade no monitoramento das metas propostas (NEIS et al., 2016).

A importância dos PDIs reside na sua função de instrumentos estratégicos para a avaliação e o planejamento das políticas públicas educacionais, conforme exigido pelas diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE). No interior das universidades, a extensão se apresenta como um dos pilares da educação superior, ao lado do ensino e da

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

pesquisa. Ela contribui tanto para a formação crítica dos estudantes quanto para o compromisso social das IES, embora historicamente tenha recebido menor reconhecimento e investimento em relação ao ensino e à pesquisa (MONTE, 2005 apud CARBONARI; PEREIRA, 2007). No decorrer da implementação da UNILA houve algumas mudanças nas diretrizes nacionais sobre extensão, como em 2018 o PNE estabelece metas e objetivos para a consolidação da extensão universitária, incluindo a obrigatoriedade de destinar, no mínimo, 10% da carga horária dos cursos de graduação a atividades de extensão, integradas de forma efetiva ao projeto pedagógico dos cursos.

Nesse sentido, torna-se pertinente analisar a forma como tais diretrizes têm sido incorporadas no contexto da UNILA nas estratégias de extensão organizadas no PDI. Sendo que, a extensão constitui uma das formas mais diretas de interação entre a universidade e a sociedade, sendo compreendida como um "processo educativo, cultural, científico e político, que promove a interação transformadora entre universidade e outros setores da sociedade, mediante a indissociabilidade com o ensino e a pesquisa" (FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS, 2010, p. 17).

No caso da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), implementada em 2010, os Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs) destacam a extensão como elemento central de sua missão. O PDI 2013-2017, que foi o primeiro da instituição e teve sua vigência prorrogada até outubro de 2018 pela Decisão nº 12/2017 do CONSUN, apresenta a extensão como ferramenta de inserção da universidade no território da tríplice fronteira, fortalecendo sua vocação de integração solidária latino-americana e caribenha (UNILA, 2013-2019, p. 8, 24). A política institucional valoriza práticas inspiradas em Paulo Freire, priorizando o aprendizado baseado no “aprender fazendo” e promovendo o diálogo entre saberes acadêmicos e populares (UNILA, 2013-2019, p. 24, 26). Apesar disso, surgem questionamentos sobre a efetividade das metas estabelecidas, a articulação entre ensino, pesquisa e extensão e o impacto das ações para a consolidação da UNILA em seu território (UNILA, 2013-2019, p. 8, 25, 27, 28, 33).

Considerando esse cenário, o presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo geral analisar a formulação das estratégias de extensão universitária nos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs) da UNILA, sob a perspectiva da Estratégia como Prática Social (EPS). Essa abordagem teórica, ainda recente no Brasil, entende a estratégia não como um plano estático, mas como prática socialmente

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

construída a partir das interações, rotinas e práxis dos atores organizacionais (WHITTINGTON, 1996 apud SILVA; GONÇALVES, 2011, p. 6; BRANDT; LAVARDA; LOZANO, 2017, p. 2).

Nesse contexto, a questão de pesquisa que norteia este estudo é: Considerando o papel da extensão universitária na inserção regional e no desenvolvimento sustentável, e a exigência do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) como instrumento de planejamento para as Instituições Federais de Ensino, como as estratégias de extensão da UNILA, formalizadas nos PDIs e vivenciadas pelos diferentes praticantes, se articulam e se efetivam, à luz da abordagem da Estratégia como Prática Social, para cumprir seus princípios institucionais e as diretrizes nacionais?

Para responder a essa questão, foram definidos os seguintes objetivos específicos: (i) Identificar os praticantes e as vozes emergentes (como gestores, docentes, técnicos e discentes) envolvidos na práxis de formulação e efetivação das estratégias de extensão nos PDIs da UNILA; (ii) Analisar as práticas (em especial as discursivas), os métodos e as ferramentas empregados no processo de formulação e tradução das estratégias de extensão nos PDIs da UNILA; (iii) Investigar a influência das relações de poder e do processo decisório nas limitações e na efetividade da formulação e execução das estratégias de extensão nos PDIs da UNILA, à luz da abordagem da EPS; e (iv) Verificar o alinhamento das práticas extensionistas efetivadas com os princípios institucionais da UNILA (como interdisciplinaridade, interculturalidade e integração solidária) e as diretrizes nacionais (como a curricularização da extensão).

A relevância da pesquisa decorre da escassez de estudos sobre planejamento estratégico em organizações públicas, da necessidade de aprofundar o entendimento sobre as práticas de extensão universitária e da contribuição teórica ao aplicar a perspectiva da EPS ao contexto das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) (BRANCO, 2014 apud SANTOS et al., 2021). Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, utilizando a análise documental dos três ciclos do PDI (2013-2017, 2019-2023, 2025-2029) e entrevistas semiestruturadas com praticantes. Espera-se, assim, oferecer uma análise crítica sobre a elaboração dos PDIs da UNILA e sua capacidade de consolidar a extensão como prática transformadora e integradora.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

2 DESENVOLVIMENTO

O presente capítulo estabelece a fundamentação teórica para analisar a formulação das estratégias de extensão nos PDIs da UNILA, sob a perspectiva da EPS. Reconhecendo a natureza multidisciplinar da Estratégia (ALBINO; GONÇALVES, 2008), essa abordagem é essencial para o contexto do setor público, onde o planejamento nas IFES transcende a lógica da competição. O PDI, enquanto documento obrigatório (SANT'ANA et al., 2017, p. 11) e formal, se materializa em uma arena de múltiplos atores (MATUS, 1996) e disputa de poder (MISOCZKY; GUEDES, 2011, p. 47-48) inerente à gestão pública. Portanto, este capítulo visa estabelecer um arcabouço teórico robusto para que a análise subsequente possa desvendar o caráter dinâmico, social e interativo da prática estratégica da extensão na UNILA.

2.1 ESTRATÉGIA

A compreensão do conceito de estratégia é fundamental para analisar como as organizações, sejam elas públicas ou privadas, definem seus rumos e buscam alcançar seus objetivos em ambientes complexos e dinâmicos. Historicamente, os estudos sobre estratégia tiveram desenvolvimento mais tardio em comparação a campos como Economia e Sociologia, em parte devido à influência da economia neoclássica, que entendia o mercado como um sistema autorregulado, minimizando a relevância da ação estratégica das firmas (VASCONCELOS, 2001 apud ALBINO; GONÇALVES, 2008, p. 1).

Segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000 apud ALBINO; GONÇALVES, 2008, p. 1), os estudos sistematizados sobre estratégia tiveram início na década de 1960, destacando-se por sua natureza multidisciplinar e pragmática, voltada para a ação administrativa. Essa perspectiva é reforçada por Albino e Gonçalves (2008), que observaram que a disciplina de estratégia já surge fortemente influenciada pela Teoria das Organizações, pela Economia e pela Sociologia, assumindo, desde o início, caráter multidisciplinar.

Ao longo do tempo, múltiplas concepções de estratégia foram sendo desenvolvidas. Nicolau (2001) destaca a inseparabilidade entre organização e meio, enfatizando a importância das decisões estratégicas para o futuro, bem como a existência de estratégias explícitas ou implícitas em toda organização. Nesse sentido, o autor também classifica as estratégias em tipologias distintas planejadas e realizadas;

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

implícitas e explícitas; deliberadas e emergentes indicando que, muitas vezes, as estratégias formalmente traçadas não correspondem àquelas que efetivamente são implementadas, dada a instabilidade e mutabilidade do ambiente (NICOLAU, 2001).

Em contraponto à visão clássica do planejamento, Mariotto (2003) defende que a estratégia pode ser entendida como um processo emergente, não planejado, que se revela ao longo da prática cotidiana da organização. Essa concepção aproxima-se da abordagem de Whittington (1996), para quem a estratégia deve ser vista como prática social, construída continuamente pelos atores organizacionais a partir das experiências cotidianas e dos ajustes realizados no tempo presente.

Ainda que a literatura contemporânea ressalte a importância das estratégias emergentes, há forte reconhecimento da relevância do planejamento formal. Ansoff e McDonnell (1993) e Porter (1989), por exemplo, argumentam que a institucionalização de planos estratégicos contribui para uma gestão mais eficaz e orientada a resultados. Nessa direção, Mintzberg (1987) propõe a conhecida tipologia dos 5 P's da estratégia: (i) Plano, concebido como uma diretriz formal anterior à ação; (ii) Pretexto, isto é, manobras intencionais para alcançar objetivos não declarados; (iii) Padrão, refletido nos comportamentos consistentes da organização; (iv) Posição, que expressa a relação da organização com seu ambiente interno e externo; e (v) Perspectiva, vinculada à cultura organizacional e à forma como esta molda o comportamento dos atores (MINTZBERG, 1987 apud SILVA; GONÇALVES, 2011, p. 4).

Mais recentemente, a abordagem da estratégia como prática desloca o foco do planejamento abstrato para a ação concreta dos indivíduos, propondo compreender a estratégia a partir da tríade práticas, práxis e praticantes (JARZABKOWSKI, 2005; WHITTINGTON, 2006).

Portanto, o conceito de estratégia abrange diferentes dimensões, variando desde sua formulação deliberada até sua emergência no cotidiano organizacional. Ao mesmo tempo em que se reconhece a relevância de planos formais como instrumentos de orientação e legitimação, torna-se igualmente essencial compreender o caráter dinâmico, social e interativo da prática estratégica.

2.1.1 Estratégia no Setor Público

A partir de uma nova gestão do Estado que foi implementada pelo modelo da reforma gerencial, na medida em que foi desenvolvida durante o sistema capitalista

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

nacional fechados, ainda não havia a concreta definição do papel do Estado, o importante era a competitividade internacional. Justamente consolidada pela globalização que significa competição, como enfatiza (Bresser-Pereira, 2002), e nesse caso é preciso tornar-se mais competitivo produzindo mais de forma eficiente para poder participar do comércio global, com isso o Estado assume o papel estratégico. Por seguinte, é importante mencionar que o papel econômico do Estado aumentou, e não diminuiu como o que indicava a ideologia multinacional.

Portanto, os serviços públicos oferecidos estão cada vez mais consolidados na vivência cotidiana dos cidadãos, assim sendo um fator fundamental no processo eleitoral elegendo ou não todas as esferas públicas, tornando-se uma questão política. Capazes de garantir o que está na Constituição Federal de 1988.

No setor público, “fazer estratégia” não se resume a documentos ou a escolhas racionais orientadas ao lucro: trata-se de coordenar cursos de ação em arenas onde múltiplos atores, regras legais, controles externos e valores públicos se entrelaçam. Em vez de partir da lógica concorrencial típica do setor privado, a estratégia pública emerge de negociações, disputas, rotinas e arranjos de poder que atravessam diferentes níveis hierárquicos e fronteiras organizacionais (por exemplo, conselhos, órgãos de controle, comunidades e redes interorganizacionais), as organizações públicas operam em um ambiente moldado por múltiplos atores, interesses diversos, restrições legais e orçamentárias, e pela necessidade de accountability perante a sociedade (MISOCZKY; GUEDES, 2011, p. 13). Por isso, é mais adequado compreendê-la como prática social – um processo situado, relacional e politizado – do que apenas como um plano formal a cumprir (WHITTINGTON, 2004; 2006). O planejamento e a estratégia no setor público não se orientam exclusivamente pela lógica de mercado, mas sim por um "jogo político, econômico e social" (HUERTAS, 1996, p. 23 apud MISOCZKY; GUEDES, 2011, p. 13).

A complexidade aumenta ao considerarmos que a gestão pública, muitas vezes, enfrenta desafios como a ausência de uma cultura consolidada de planejamento e avaliação, forte viés político, diversidade de interesses conflitantes, dificuldades de integração entre áreas e unidades, autonomia profissional excessiva, poder compartilhado e resistência a mudanças (PASCUCI et al., 2016 apud SANT'ANA et al., 2017, p. 75). Nesse cenário, a estratégia precisa ser compreendida não apenas como um plano formal, mas como um processo contínuo de adaptação e negociação, capaz de lidar com a dinâmica política e as pressões sociais.

A adoção de modelos estratégicos no setor público, como o Planejamento

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

Estratégico Situacional (PES) desenvolvido por Carlos Matus, busca justamente incorporar essas especificidades. Matus (apud MISOCZKY; GUEDES, 2011) critica a aplicação direta de modelos de planejamento normativo, originários do setor privado ou de contextos distintos, à realidade latino-americana e, especificamente, à gestão pública. Ele argumenta que o planejamento no setor público deve reconhecer a existência de múltiplos atores com diferentes projetos e capacidades de poder, operando em uma realidade complexa e em constante mudança.

2.1.1.1 Estratégia como Prática Social

Uma perspectiva mais recente e que ganha força nos estudos organizacionais é a da EPS. Essa abordagem desloca o foco da estratégia de algo que a organização “tem” (como um plano ou uma posição) para algo que as pessoas “fazem” (as atividades, as interações e as práticas cotidianas que moldam a estratégia). A origem dessa perspectiva, segundo Whittington (2006), um de seus precursores, situa-se em um movimento mais amplo das teorias sociais contemporâneas (o "*practice turn*"), influenciado por autores como Bourdieu, Giddens e Foucault.

Para a EPS, a estratégia é compreendida a partir de uma tríade conceitual: as práticas, a práxis e os praticantes. As práticas referem-se aos métodos, ferramentas, normas, discursos e procedimentos que orientam as atividades do dia a dia da organização. A práxis envolve as atividades concretas realizadas pelos praticantes, ou seja, a forma como o trabalho da estratégia se materializa na organização. Os praticantes, por sua vez, são os indivíduos envolvidos diretamente no "fazer estratégia", os executores dessas práticas.

Nesse contexto, é essencial compreender como os praticantes interagem e agem no processo de "fazer estratégia" utilizado nas organizações, examinando o "fazer real" da estratégia, que inclui elementos como artefatos materiais, a linguagem empregada e as manobras políticas. A abordagem da EPS enfatiza as práticas discursivas, entendidas como os meios pelos quais o conhecimento (saber) e o poder se desenvolvem, materializando as relações de poder em diversos níveis hierárquicos e influenciando a formulação da estratégia. Dessa forma, a estratégia é vista como um conjunto dinâmico de práticas sociais, construídas pelas interações e discursos cotidianos, que podem tanto emergir organicamente quanto se transformar em planos formais que orientam os processos organizacionais (DIAS; ROSSETTO; MARINHO, 2017,

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

p. 395).

A EPS busca compreender como as estratégias emergem e são moldadas no dia a dia organizacional, através das ações e interações dos diversos atores (os praticantes da estratégia), e não apenas dos altos gestores. Ela se interessa pelo "como" a estratégia é feita, pelas microatividades, pelas ferramentas utilizadas, pelos discursos mobilizados e pelas rotinas que constituem o fazer estratégico (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007). Essa abordagem reconhece que a estratégia não é apenas um processo cognitivo ou analítico, mas também social, político e materialmente situado.

Albino e Gonçalves (2010), ao discutirem a EPS, destacam a influência da Teoria da Estruturação de Giddens e da Teoria da Prática de Bourdieu. Essas teorias oferecem um caminho para superar a dicotomia entre agência (a capacidade de ação dos indivíduos) e estrutura (as regras e recursos que restringem ou habilitam a ação). Giddens (2003 apud ALBINO; GONÇALVES, 2008, p. 4), com seu conceito de "dualidade da estrutura", argumenta que as estruturas sociais são, ao mesmo tempo, meio e resultado das práticas sociais. Os atores, através de suas ações cotidianas, reproduzem e, potencialmente, transformam as estruturas nas quais estão inseridos.

Nessa visão, a estratégia emerge da interação entre os praticantes (atores com seus conhecimentos, motivações e poder), as práxis (o fluxo de atividades concretas que constituem o fazer estratégico) e as práticas (as rotinas institucionalizadas, normas, discursos e ferramentas que são compartilhadas e utilizadas pelos praticantes) (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007). Analisar a estratégia como prática social implica, portanto, investigar quem são os praticantes envolvidos na formulação e implementação das políticas de extensão na UNILA, quais atividades eles realizam, que ferramentas e discursos utilizam, e como essas práticas interagem com as estruturas institucionais (como o PDI) para moldar a estratégia de extensão da universidade.

Essa abordagem é particularmente relevante para o estudo de estratégias no setor público e em organizações complexas como as universidades, onde múltiplos atores, lógicas institucionais e relações de poder coexistem e influenciam o direcionamento estratégico (PINTO; NOGUEIRA; SILVA, 2019 apud SANT'ANA et al., 2017, p. 74). A EPS permite ir além da análise do documento formal (o PDI) e investigar como ele é interpretado, negociado e efetivamente posto em prática pelos membros da comunidade acadêmica no contexto das políticas de extensão. Portanto, com essa orientação desloca o foco da “melhor estrutura de plano” para quem faz a estratégia,

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

como a faz no cotidiano e com o quê a faz (ferramentas, normas, discursos, artefatos).

Aplicada ao setor público, a EPS ajuda a explicar por que frequentemente há descompasso entre o prescrito e o realizado: estratégias formalizadas convivem com padrões de ação que emergem das rotinas, interpretações e manobras dos praticantes ao responderem a problemas e oportunidades do aqui-e-agora (NICOLAU, 2001; MARIOTTO, 2003; MINTZBERG; WATERS, 1985). Em síntese, estratégias deliberadas e emergentes coevoluem e podem ser *top-down*, *bottom-up* ou mediadas por camadas intermediárias (*middle-up-down*) (MINTZBERG; WATERS, 1985; ANDERSEN, 2000).

No contexto universitário (como a UNILA), a estratégia pública envolve, além da administração central, colegiados acadêmicos, pró-reitorias, docentes, técnico-administrativos, discentes e sociedade – todos como praticantes de episódios estratégicos (por exemplo, comissões do PDI, fóruns de extensão, consultas públicas). Essa perspectiva descentraliza a análise: em vez de avaliar apenas metas e indicadores, examina-se o trabalho social de fazer estratégia – conversas, justificativas, resistências, traduções locais e legitimações – e seus efeitos na orientação institucional (JOHNSON; MELIN; WHITTINGTON, 2003; WHITTINGTON, 2006).

Essa abordagem é particularmente relevante para o estudo de estratégias no setor público e em organizações complexas como as universidades, onde múltiplos atores, lógicas institucionais e relações de poder coexistem e influenciam o direcionamento estratégico (Pinto, Nogueira, & Silva, 2019, apud Sant'Ana et al., 2017, p. 74). A EPS permite ir além da análise do documento formal (o PDI) e investigar como ele é interpretado, negociado e efetivamente posto em prática pelos membros da comunidade acadêmica no contexto das políticas de extensão.

2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O planejamento estratégico emergiu como uma ferramenta administrativa crucial para organizações que buscam navegar em ambientes complexos e direcionar suas ações de forma coerente com seus propósitos. Em sua essência, o planejamento estratégico é:

> Uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das oportunidades e ameaças dos seus pontos fortes e fracos para cumprimento da sua missão e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos. (FISCHMANN;

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

ALMEIDA, 2009, p. 25).

Trata-se, portanto, de um processo reflexivo e analítico que visa alinhar os recursos e capacidades internas da organização às condições e demandas do ambiente externo, definindo objetivos claros e os meios para alcançá-los (SANT'ANA et al., 2017, p. 8).

O processo de planejamento força os gestores a refletirem sobre as prioridades organizacionais e a projetarem o futuro desejado, concentrando esforços nos pontos mais relevantes para a sustentabilidade e o sucesso da organização a longo prazo (SANT'ANA et al., 2017, p. 8). Ele envolve não apenas a definição de um plano, mas um ciclo contínuo que abrange a formulação, a implementação e o controle das ações estratégicas, permitindo ajustes e aprendizado ao longo do caminho (MISOCZKY; GUEDES, 2011, p. 14).

Oliveira (2008) destaca que o planejamento deve ser fundamentado em quatro princípios essenciais: ser participativo, coordenador, integrado e permanente. O autor enfatiza que o planejamento estratégico consiste na "análise sistemática dos pontos fortes (competências) e fracos (incompetências ou possibilidades de melhorias) da organização, e das oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o objetivo de formular estratégias e ações estratégicas com o intuito de aumentar a competitividade e seu grau de resolutividade". (OLIVEIRA, 2008, p. 17).

Por seguinte, como afirmam Mintzberg et al (2003) o plano é o que mais se assemelha com o planejamento estratégico, pois é evidenciado as metas, políticas, e uma sequência de ações para o cumprimento da missão. Sendo que, o processo de formulação do plano quando bem formulada a estratégia organiza e aloca adequadamente recursos tornando viável a preparação para qualquer tipo de mudanças, baseado nas competências e deficiências na instituição.

É importante ressaltar que o planejamento estratégico não é um processo linear e previsível. Mintzberg (2004) distingue entre estratégias deliberadas (aquelas intencionalmente formuladas) e emergentes (padrões de ação que surgem na ausência de intenções ou apesar delas). Na prática organizacional, as estratégias realizadas frequentemente combinam elementos deliberados e emergentes, refletindo tanto a capacidade de planejamento quanto a necessidade de adaptação às circunstâncias imprevistas.

De acordo com Misoczky e Guedes (2011), o planejamento constitui um

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

processo sistemático de idealização de ações e operações voltadas ao alcance de objetivos específicos. Os autores enfatizam que esse processo não se encerra na formulação, mas exige o acompanhamento contínuo da implementação e execução das ações planejadas, permitindo o aprendizado organizacional a partir dos erros e acertos identificados, o que fundamenta a tomada de decisões futuras. Nessa perspectiva, o ato de planejar envolve necessariamente organização, revisão crítica e capacidade adaptativa, elementos essenciais para a efetividade do processo. Com isso:

> O planejamento é um enfoque e uma ferramenta que permite organizar a complexidade das relações na sociedade e nas organizações; deve contribuir para a criatividade, ser um sistema eficaz de tomada de decisões de modo consciente, e reflexivo, resultando na construção intencional de ações (OSSORIO, 2002). O planejamento é o cálculo situacional que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação. A reflexão imediatista, tecnocrática e parcial não é planejamento, e tampouco é planejamento a reflexão que se isola da ação e se torna mera pesquisa sobre o futuro (MATUS, 1996). (MISOZCZY, Maria Ceci Araújo; GUEDES, Paulo. 2011, p.18).

Nessa perspectiva, a eficácia do planejamento estratégico não reside na aplicação rígida de metodologias pré definidas, mas na sua capacidade de adaptação ao contexto organizacional em que se insere. Ambientes dinâmicos e complexos, como o setor público, demandam uma abordagem flexível, que transcenda os modelos tradicionais, muitas vezes concebidos para a lógica do setor privado. Tentar encaixar ferramentas de planejamento convencionais em realidades que exigem agilidade, transparência e resposta a múltiplos atores sociais pode levar a um exercício meramente burocrático e ineficaz. Portanto, a verdadeira essência do planejamento se manifesta na customização de suas ferramentas e processos para refletir as especificidades, os valores e os desafios do ambiente, garantindo que a ação estratégica seja, de fato, relevante e transformadora.

2.2.1 Planejamento Estratégico no Setor Público

A aplicação do planejamento estratégico no setor público, embora indispensável, reveste-se de complexidades adicionais em comparação com o setor privado. Como já mencionado, as organizações públicas operam sob lógicas distintas, influenciadas por fatores políticos, sociais e legais que transcendem a mera competição de mercado (MISOCZKY; GUEDES, 2011). Pascuci et al. (2016 apud SANT'ANA et al.,

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

2017, p. 75) destacam que a implementação do planejamento estratégico na gestão pública enfrenta limitações importantes, como a ausência de uma cultura de planejamento e avaliação, o forte viés político, a diversidade de interesses (muitas vezes conflitantes), a falta de integração entre áreas, a autonomia profissional e a resistência a mudanças.

Nesse contexto, modelos como o Planejamento Estratégico Situacional (PES), proposto por Carlos Matus, ganham relevância por incorporarem explicitamente a dimensão política e a complexidade do ambiente público. O PES parte do pressuposto de que o planejamento não ocorre em um vácuo técnico, mas em uma arena onde diferentes atores, com distintos níveis de poder e projetos próprios, interagem e disputam recursos e direcionamentos (MISOCZKY; GUEDES, 2011, p. 47-48). O planejamento, nessa visão, é um processo contínuo de cálculo, antecipação e resposta às ações dos outros atores, buscando viabilizar um projeto de governo ou de gestão em meio a incertezas e conflitos. Ele enfatiza a análise da situação (o momento explicativo), a definição de um futuro desejado (o momento normativo), a avaliação da viabilidade das ações (o momento estratégico) e a execução e monitoramento (o momento tático-operacional) (MISOCZKY; GUEDES, 2011).

A eficiência e a qualidade da gestão pública dependem da consolidação de uma máquina administrativa estável e bem estruturada (OSÓRIO, 2005) e o planejamento estratégico surge como ferramenta essencial para organizar as ações governamentais, definir prioridades em face de recursos escassos e buscar maior efetividade na entrega de serviços à sociedade.

2.2.1.1 Planejamento Estratégico nas Instituições Federais de Ensino Superior

As IFES, como universidades e institutos federais, representam um caso particular dentro do setor público. São organizações complexas, com missões multifacetadas que englobam ensino, pesquisa e extensão (SANT'ANA et al., 2017, p. 7), e dotadas de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, conforme preceitua a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, Art. 207).

Nesse cenário, o PDI emerge como o instrumento central do planejamento estratégico nas IFES. Exigido legalmente para fins de credenciamento, recredenciamento e avaliação pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o PDI é um documento elaborado para um período de cinco anos que identifica a instituição, sua filosofia de

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

trabalho, missão, diretrizes pedagógicas, estrutura organizacional e as atividades acadêmicas que desenvolve ou pretende desenvolver (SANT'ANA et al., 2017, p. 11; BRASIL, 2004). Sendo assim:

> Este documento possibilita uma melhoria na gestão administrativa e de recursos compreendendo quais setores precisam de mais investimento, proporcionando assim, melhoramentos internos e principalmente, elevando a qualidade dos serviços prestados nas IES, adquirindo maior eficácia, eficiência, efetividade e transparência pública. Este documento deve ser construído preferencialmente com a participação da comunidade acadêmica. (QUEIROZ, Eduarda Moura; SILVA, Letyza Reis Lima da; MARCHI, Jamur Johnas, 2018, p.225)

Portanto, o PDI funciona como um guia para o desenvolvimento institucional, subsidiando o planejamento e a gestão das ações estratégicas da IFES (SANT'ANA et al., 2017, p. 8). Sua elaboração exige um diagnóstico do ambiente interno e externo, reconhecendo as peculiaridades da instituição e do contexto em que está inserida. Ferramentas como a análise SWOT, construção de cenários, BSC e o próprio PES podem ser adaptadas e utilizadas para subsidiar a construção do PDI (SANT'ANA et al., 2017, p. 26-56). É fundamental que o processo de elaboração do PDI seja participativo, envolvendo a comunidade acadêmica (gestores, docentes, técnicos e discentes) para garantir o alinhamento e o comprometimento com os objetivos traçados (PINTO; NOGUEIRA; SILVA, 2019 apud SANT'ANA et al., 2017, p. 74).

Por fim, os programas governamentais como o REUNI (Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) também influenciaram o planejamento das IFES, impulsionando a expansão e a reestruturação física e acadêmica (MEC/REUNI). O PDI, nesse contexto, torna-se ainda mais relevante para orientar o crescimento e garantir a qualidade das atividades finalísticas da instituição. Estas atividades, que se configuram no tripé indissociável de Ensino, Pesquisa e Extensão, são o cerne da missão universitária.

2.3 EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

A extensão universitária constitui, ao lado do ensino e da pesquisa, um dos pilares fundamentais que sustentam a missão das universidades públicas brasileiras.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

Legalmente, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão em seu Artigo 207 (BRASIL, 1988). Trata-se de um processo educativo, cultural e científico que articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre universidade e sociedade (FORPROEX, 2012). A extensão promove uma troca de saberes sistematizados – acadêmico e popular – tendo como consequência a produção do conhecimento resultante do confronto com a realidade nacional e regional, a democratização do conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da Universidade (FORPROEX, 2012).

Historicamente, o conceito de extensão evoluiu de uma abordagem inicial difusionista e assistencialista, que remonta ao Estatuto das Universidades de 1931. Essa visão elitista limitava a extensão à divulgação de pesquisas direcionadas a uma população mais instruída (GADOTTI, 2017), tratando-a como uma ação pontual, baseada no favor e na descontinuidade. Essa perspectiva se alinha à ideia de que "aqueles que têm, aqueles que sabem, prestam assistência àqueles que não têm, àqueles que não sabem" (SAVIANI, 1986, p. 54), configurando a chamada "educação bancária" de Paulo Freire (FREIRE, 1996). Nessa lógica, a comunidade era vista como objeto passivo de intervenção, num ato considerado antidemocrático (BUFFA; CANALES, 2007).

A partir dos anos 1950 e 1960, influenciada por movimentos sociais e pela contribuição de Paulo Freire, a extensão caminhou para uma concepção comunicativa, popular e emancipadora (ABEPSS, 2021). Nessa perspectiva, estabelecida no I Encontro Nacional de Pró-Reitores de Extensão (FORPROEX), a extensão é definida como um "processo que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre universidade e sociedade" (FORPROEX, 2001a; FORPROEX, 2012). Essa concepção valoriza a interação dialógica e a via de mão dupla, onde a troca de saberes sistematizados (acadêmico e popular) promove a democratização do conhecimento e a construção crítica a partir do confronto com a realidade brasileira e regional (GADOTTI, 2017; FORPROEX, 2001).

As universidades, especialmente as públicas, possuem um compromisso social intrínseco com o desenvolvimento regional e nacional (CHIARELLO, 2015). Elas atuam como vetores indutores desse desenvolvimento, conectando-se com o contexto global ao mesmo tempo em que se enraízam regionalmente, gerando impactos multiplicadores nas estruturas sociais, culturais e econômicas dos territórios onde estão inseridas. O papel da universidade, portanto, transcende a formação de profissionais qualificados e a produção de conhecimento científico e tecnológico; ela deve atuar

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

ativamente na promoção do desenvolvimento humano, social e sustentável (CHIARELLO, 2015).

A extensão universitária é o principal mecanismo pelo qual a universidade exerce sua responsabilidade social e estabelece um diálogo permanente com os diversos setores da sociedade. Por meio de programas, projetos, cursos, eventos e prestações de serviço, a extensão busca responder às demandas sociais, culturais e econômicas, ao mesmo tempo em que realimenta o ensino e a pesquisa com os desafios e aprendizados advindos dessa interação (HERNÁNDEZ-ARTEAGA; MORA-GARCÍA; LUNA, 2017). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996) reafirma a promoção da extensão como finalidade da Educação Superior, frisando que deve ser "aberta à participação da população" e que o objeto de estudo e produção intelectual das universidades deve abarcar "temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional" (BRASIL, 1996).

Um marco regulatório significativo para a extensão é o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014), que reafirmou a exigência de assegurar, no mínimo, 10% do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, priorizando "áreas de grande pertinência social". Essa previsão resultou na Resolução CNE/CES nº 7/2018, que estabeleceu as diretrizes para a curricularização da extensão, definindo que a extensão deve ser integrada à matriz curricular e à pesquisa. Essa curricularização é considerada importante para a formação profissional e o compromisso com a sociedade, mas enfrenta desafios de financiamento e a garantia de condições e aportes institucionais em um cenário marcado pelo empresariamento da educação (SERAFIM, 2023) e o risco de precarização do trabalho docente.

Nesse sentido, a extensão caracteriza-se pela integração entre os atores endógenos (da instituição) e exógenos (da sociedade), promovendo um maior envolvimento da universidade com as necessidades locais e regionais (HERNÁNDEZ-ARTEAGA; MORAGARCÍA; LUNA, 2017). Essa interação bidirecional é essencial para que a universidade cumpra sua função social de forma efetiva, contribuindo para a transformação social, a redução das desigualdades e a construção de uma sociedade mais justa e democrática. As políticas de extensão, portanto, devem ser parte integrante do planejamento estratégico da universidade, refletidas em seu PDI, e alinhadas à sua missão e aos seus objetivos institucionais.

Mais recentemente, o MEC e a Secretaria Nacional de Participação Social

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

(SNPS/SG/PR) propuseram a estratégia de Extensão em Participação Social, cuja finalidade é contribuir com o fortalecimento e aprimoramento da participação social nas políticas públicas federais nos territórios. Nesta nova articulação, a Participação Social é vista como um direito do cidadão e uma conquista que nunca se finaliza por completo (DEMO, 2009). A extensão, por sua vez, deve se distanciar da lógica assistencialista, conferindo protagonismo à comunidade participante. As ações são orientadas pela Educação Popular, que atua como diretriz filosófica e pedagógica, sendo um processo contínuo de formação humana que visa à modificação da cultura e da consciência, promovendo a conscientização política e o envolvimento crítico na transformação da realidade (FREIRE, 1979).

As diretrizes extensionistas nesse cenário se baseiam em cinco dimensões estruturantes: Participação Social, Extensão Universitária, Território/Territorialidade, Intersetorialidade/Transversalidade e Educação Popular e Educação Cidadã. O foco no território é crucial, pois ele é compreendido não apenas como área geográfica, mas como o produto da reprodução da própria realidade social, carregado de relações de poder, conflitos e diversidades (CARLOS, 2024). O trabalho extensionista deve, portanto, fortalecer os espaços e fóruns de Participação Social, como os conselhos e as conferências, inclusive por meio de cursos de capacitação para conselheiros (PNEX, 2012), reforçando o papel da universidade de atuar na produção e difusão do conhecimento de forma compartilhada (FORPROEX, 2001a), buscando o Impacto e a Transformação Social.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa caracteriza-se como de natureza exploratória e descritiva, de abordagem qualitativa (DENZIN; LINCOLN, 2006), uma vez que busca compreender o “fazer real” da estratégia no contexto institucional, abrangendo elementos como a linguagem, as manobras políticas e as interações cotidianas entre os atores envolvidos.

Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica acerca da teoria da EPS, a qual fundamenta a análise dos PDIs da UNILA. Essa perspectiva teórica, baseada em Whittington (2006) e Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007), permite compreender a ação estratégica a partir da tríade conceitual práticas, práxis e praticantes, adotada como lente analítica central deste estudo.

A escolha da UNILA como caso de estudo foi intencional e por acessibilidade (EISENHARDT, 1989) , justificando-se pela inserção da pesquisadora na instituição. Tal inserção não se limita ao conhecimento de sua estrutura organizacional, políticas, cultura e ambiente institucional (GODOY, 1995) , mas é significativamente aprofundada pela participação ativa da pesquisadora no último processo de elaboração do PDI. Essa imersão, caracterizada pela atuação direta no contexto investigado, favorece uma leitura contextualizada e privilegiada das dinâmicas estratégicas internas, permitindo uma análise interpretativa mais rica e fundamentada das práticas e discursos observados.

A pesquisa assume também um caráter documental, uma vez que “`[...] investiga documentos a fim de descrever e comparar usos e costumes, tendências, diferenças e outras características” (CERVO; BERVIAN, 2002, p. 67). Foram examinados diversos documentos, conforme detalhado no Quadro 2 – Documentos utilizados na análise, incluindo relatórios técnicos, documentos oficiais, legislações, políticas institucionais e os Planos de Desenvolvimento Institucional (2013–2017; 2019–2023; 2025–2029), bem como as Políticas de Extensão Universitária (2014, 2021 e 2025) e os Planos de Desenvolvimento das Unidades (PDUs) referentes à extensão. Documentos externos, como o Plano Nacional de Educação (PNE), também foram considerados, a fim de contextualizar o alinhamento estratégico da UNILA às diretrizes nacionais.

A coleta de dados primários foi conduzida por meio de entrevistas semiestruturadas, conforme recomenda Godoi, Bandeira-de-Mello e Silva (2006) , permitindo maior flexibilidade na exploração dos significados atribuídos pelos

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

participantes. O roteiro das entrevistas, elaborado com base na teoria da EPS, foi estruturado em torno das categorias analíticas práticas, práxis e praticantes, possibilitando compreender as atividades, interações e percepções dos agentes envolvidos no processo estratégico de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs). A seleção dos participantes seguiu um critério intencional e estratégico. Inicialmente, foi elaborada uma planilha com os nomes de todos os envolvidos na elaboração dos PDIs, com ênfase nos agentes que coordenaram o processo na pró-reitoria de Planejamento (PROPLAN) nos dois últimos ciclos de PDI, e nos responsáveis pelas estratégias de extensão na pró-reitoria de Extensão (PROEX). Adicionalmente, buscando garantir uma perspectiva discente, fundamental para a compreensão da integralidade do processo, foi assegurada a participação de, pelo menos, um representante discente de cada PDI analisado.

Quadro 1 – Entrevistados(as)

NÚMERO DO INFORMANTE	DATA	CARGO/ÓRGÃOS	RELEVÂNCIA DO INFORMANTE
1	08/10/2025	Docente/ PROEX	Autoridade pró-reitora de extensão, participação na elaboração do PDI 2019-2023
2	14/10/2025	Técnico Administrativo/ PROEX	Gestor das pró-reitoria de extensão, participação na elaboração do PDI 2019-2023 e 2025-2029
3	23/10/2025	Técnico Administrativo/ PROPLAN	Participação na elaboração do PDI 2019-2023 e 2025-2029
4	23/10/2025	Técnico Administrativo/ PROPLAN	Participação na elaboração do PDI 2019-2023 e 2025-2029
5	23/10/2025	Técnico Administrativo/ PROPLAN	Participação na elaboração do PDI 2019-2023 e 2025-2029
6	23/10/2025	Técnico Administrativo/ PROPLAN	Participação na elaboração do PDI 2019-2023 e 2025-2029
7	31/10/2025	Discente	Participação na elaboração do PDI 2025-2029
8	03/11/2025	Docente	Participação na elaboração do PDI 2013-2017
9	07/11/2025	Discente	Participação na elaboração do PDI 2013-2017
10	13/11/2025	Discente	Participação na elaboração do PDI 2019-2023

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

Fonte: Elaborado pela autora.

As entrevistas presenciais foram gravadas com o gravador do celular e transcritas pela plataforma MANUS IA. As entrevistas virtuais foram transcritas automaticamente pelo Google Meet, com gravação adicional pelo OBS Studio, assegurando fidelidade aos discursos.

Os dados foram submetidos a uma análise interpretativa e comparativa, integrando as evidências documentais e as narrativas obtidas nas entrevistas. Seguiu-se uma lógica de triangulação de dados (VERGARA, 2010; YIN, 2005), visando aumentar a confiabilidade dos resultados ao confrontar múltiplas fontes de informação. Os seguintes documentos foram utilizados para análise:

Quadro 2 – Documentos utilizados na análise

NÚMERO POR DOCUMENTO	TIPO	PERÍODO	ÓRGÃO EMISSOR/ FONTE	RELEVÂNCIA PARA A ANÁLISE
1	Documento orientador	2013 (Estimado)	UNILA	Instruções metodológicas para os Grupos de Trabalho na fase final de revisão do PDI.
2	Documento oficial	2012-2013 (Estimado)	UNILA (Reitoria)	Ofício relacionado ao processo de elaboração do PDI.
3	Formulário	2013 (Estimado)	UNILA (GTs)	Modelo de formulário utilizado pelos GTs para registro de revisões gerais do PDI.
4	Formulário	2013 (Estimado)	UNILA (GTs)	Modelo revisado de formulário para relatoria dos trabalhos dos GTs.
5	Documento compilado	2012-2013 (Estimado)	UNILA (GTs)	Compilação das contribuições de todos os Grupos de Trabalho para o Projeto Pedagógico Institucional.
6	Formulário	2013 (Estimado)	UNILA (GTs)	Modelo de formulário utilizado pelos GTs para registro de revisões parciais do PDI.
7	Documento oficial	2013 (Estimado)	UNILA (Reitoria)	Convite formal para participação na plenária final de revisão do PDI.
8	Documento oficial	2013 (Estimado)	UNILA (Comissão/Reitoria)	Carta formal de entrega da versão final do PDI ao Reitor da UNILA.
9	Documento Institucional	2013-2017	UNILA (Reitoria)	Documento principal para análise dos objetivos, metas e ações planejadas para o período. Versão final e atualizada.
10	Resolução Normativa	2021	Conselho Universitário (CONSUN)	Institui a Política de Extensão da UNILA, fundamental para a análise do eixo Extensão e a curricularização (Meta 12.7 do PNE).
11	Documento de	2018	UNILA (Comissão	Avaliação do PDI anterior (2013-2018), servindo como diagnóstico e base para a

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

	Diagnóstico		PDI 2019-2023)	definição de metas e objetivos do PDI 2019-2023.
12	Documento Institucional	2019-2023	UNILA (Comissão de Elaboração do PDI)	Documento principal para análise dos objetivos, metas e ações planejadas para o período. Versão final e atualizada.
13	Registro de Comissão	Fev/2018	Comissão de Elaboração do PDI	Detalha a metodologia de trabalho, o plano de comunicação, a ferramenta de consulta pública (UAINOV) e as discussões sobre a participação discente e docente na construção do PDI.
14	Documento Orientador	Mar/2018	PROPLAN (Comissão de Elaboração do PDI)	Convite e divulgação do Evento de Abertura da elaboração do PDI 2019-2023, indicando o início formal do processo.
15	Documento Orientador	2018	Comissão de Elaboração do PDI	Apresenta o planejamento detalhado das etapas de construção do PDI, incluindo reuniões, consultas públicas (temas e datas) e grupos focais.
16	Cronograma	2018	Comissão de Elaboração do PDI	Planilha com a visualização temporal das atividades, consultas e grupos focais para a elaboração do PDI.
17	Relatório de Consulta	Abr/2018	Comissão de Elaboração do PDI	Sintetiza os problemas e sugestões levantados pela comunidade na consulta pública sobre o eixo Extensão, com classificação por curtidas e agrupamento por tema.
18	Registro de Comunicação	Mar/2018	SECOM	Coletânea de notícias e entrevistas sobre a construção do PDI, indicando a estratégia de comunicação e o engajamento da reitoria.
19	Cronograma	2018	Comissão de Elaboração do PDI	Outra versão ou detalhamento do cronograma de atividades da comissão.
20	Documento técnico	2024	UNILA (Comissão)	Árvores de problemas identificando desafios e soluções para a extensão universitária na UNILA, incluindo análise de impacto dos projetos na comunidade local e questões relacionadas à integração regional.
21	Documento oficial	2025	UNILA (CONSUN)	Institui a Política de Extensão da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, estabelecendo conceitos, princípios, diretrizes e objetivos para as atividades de extensão.
22	Documento institucional	2025-2029	UNILA	Plano de Desenvolvimento Institucional aprovado em reunião do CONSUN em 16/12/2024, definindo diretrizes estratégicas e metas para o quinquênio 2025-2029.
23	Documento de referência	2024	MEC	Documento de referência do MEC sobre extensão universitária e participação social, estabelecendo parâmetros

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

				nacionais para as políticas de extensão nas IES.

Fonte: Elaborado pela autora.

A análise foi conduzida com base nas categorias teóricas da Estratégia como Prática Social, operacionalizadas da seguinte forma (KERLINGER, 1979; BRANDT; LAVARDA; LOZANO, 2017): a) práticas que são as rotinas, normas, ferramentas e discursos que orientam a formulação e execução das estratégias institucionais; b) Práxis que são as atividades concretas e interações cotidianas dos atores na elaboração e implementação das estratégias; c) praticantes que são os sujeitos envolvidos diretamente no “fazer estratégico”, como gestores, técnicos e discentes.

Por fim, buscou-se compreender como as estratégias de extensão universitária foram construídas e ressignificadas ao longo dos PDIs, observando convergências, tensões e transformações entre o prescrito e o praticado, de modo a revelar o processo de strategizing na UNILA.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente capítulo se dedica à análise dos dados coletados, com foco na elaboração e evolução das estratégias de extensão delineadas nos PDIs da UNILA. A investigação das estratégias, em um contexto de instituição pública complexa, é realizada sob a perspectiva da EPS, que permite ir além do documento formal (o PDI) para analisar como a estratégia é construída e materializada no cotidiano da universidade (JARZABKOWSKI, 2005; WHITTINGTON, 2006; DIAS, ROSSETTO e MARINHO, 2017).

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE (UNILA)

A Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) é uma Instituição Federal de Ensino Superior Pública, cuja fundação está intrinsecamente ligada ao esforço de integração regional na América Latina e Caribe, com foco no Mercado Comum do Sul (Mercosul). O projeto institucional e acadêmico da UNILA começou a ser desenhado em março de 2008, com a instalação da Comissão de Implantação (CI-UNILA), presidida pelo professor Hélgio Henrique Casses Trindade. O trabalho dessa comissão subsidiou a criação de uma universidade pública federal brasileira. O resultado desse esforço foi compilado no livro A UNILA em Construção (2009). A instituição iniciou suas atividades acadêmicas em agosto de 2010.

Os princípios que orientam as práticas de ensino, pesquisa e extensão, bem como a gestão da UNILA, são a interdisciplinaridade, a interculturalidade, o bilinguismo/multilinguismo e a integração solidária. Para concretizar a sua vocação, os currículos de todos os cursos de graduação incorporam o Ciclo Comum de Estudos (CCE). O CCE busca promover uma base de conhecimento comum, incluindo Línguas Portuguesa e Espanhola e Filosofia, visando capacitar os estudantes a atuar com uma visão crítica e integrada dos problemas regionais.

Neste contexto, a extensão é considerada, juntamente com o ensino e a pesquisa, um dos pilares fundamentais da missão da universidade, sendo parte indissociável de suas atividades (FORPROEX, 2010). As ações de extensão são compreendidas como um processo transformador entre a universidade e os setores externos (FORPROEX, 2010; UNILA, 2013-201). Esse processo, que se apoia na troca de saberes e no diálogo, constitui um meio para a criação de redes de conhecimento regional e para a inserção dos estudantes na comunidade, visando o desenvolvimento sustentável

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

e a mudança social.

4.1.1 Caracterizando o PDI 2013-2017

Os primeiros esforços para o planejamento institucional da UNILA começaram em 2012 com o Seminário de Discussão do Projeto Pedagógico Institucional (PPI), focado nos eixos de Ensino, Pesquisa e Extensão (Documento 1).

O processo de elaboração do primeiro PDI da universidade foi impulsionado pela greve docente de 2013. Durante a greve, uma comissão iniciou as discussões sobre o PDI, aproveitando a recente criação da universidade e sua estrutura ainda em formação:

> Olha, o plano de desenvolvimento institucional, naquela época, ele era o primeiro que a gente estava construindo e num contexto pós-greve. [...] durante o período da greve a gente criou uma comissão, criou várias comissões para vários trabalhos, mas uma delas era voltada para o PDI. [...] Naquela época a UNILA estava muito recente, em 2010 a gente tinha começado, então fazia só três anos. Eram poucos cursos, eram poucos professores, menos de 100 professores e a gente conseguia se encontrar e se entender facilmente. [...] Não existiam os institutos, não existiam os regulamentos que hoje já existem, não existiam comissões, não tinham pró-reitorias, nada disso. Era uma universidade começando. Então, o que existiam eram as pessoas e a vontade de fazer dar certo. Então, nesse período da greve a gente se dedicou muito. Eram, assim, três dias por semana de reuniões com várias pessoas, a gente montou um esquema de consultas coletivas. (Informante 8).

A elaboração do PDI revelou a complexidade da construção coletiva em uma instituição com múltiplas visões e culturas. A participação foi multifacetada, com docentes, técnicos e estudantes se organizando de formas distintas. Um relato discente evidencia a baixa participação estudantil em um processo de elaboração conduzido majoritariamente por técnicos administrativos, pois os docentes estavam conduzindo outro processo paralelamente, de acordo com o informante 9:

> Eu me lembro, foi em 2012, de estar dentro da sala de aula com a minha turma. E aí, passou um menino [...] ele passou na sala e falou que ia ter o seminário do PDI [...]. E aí, se formou a comissão. [...] Os estudantes não estavam participando. Eu era o único, né? Eu era o assistente. Os professores negociaram a entrada deles depois. O comitê de greve, definiu quem eram os professores que iriam participar, se não me engano, foi assim. (Informante 9).

O processo de elaboração do PDI 2013-2017 foi colaborativo e

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

participativo, durando cerca de um ano e meio e estruturado em cinco fases, com comissões temáticas e grupos de trabalho (Documento 2). Foram realizadas três consultas públicas eletrônicas entre 2012 e 2013 para ampliar a participação da comunidade. Contudo, a representação estudantil nos grupos de trabalho foi mínima conforme relato do(a) discente entrevistado(a).

A sistematização final das contribuições ocorreu entre outubro e dezembro de 2013, e o documento final foi entregue ao Reitor da UNILA (Documento 8).

No contexto específico da extensão universitária, os documentos analisados revelam que as discussões foram orientadas por princípios de integração regional, interculturalidade e compromisso social. As propostas foram elaboradas de forma transversal em diferentes grupos de trabalho, especialmente naqueles dedicados ao tema "Integração", evidenciando a concepção da extensão como dimensão permeável à estrutura institucional da UNILA. Paradoxalmente, não houve uma comissão ou grupo de trabalho (GT) dedicado exclusivamente ao tema da extensão.

Conforme registrado no documento (Documento 5), um dos GTs de Integração propôs especificamente que as atividades de extensão "Devem contribuir para a criação de redes de conhecimento regional" e "Devem incluir os atores sociais da região" (Documento 5). Outro GT sugeriu "Repensar a Extensão Universitária, reforçando a sua vinculação com a Pesquisa" e "Estimular projetos que trazem à tona conhecimentos sobre as línguas originárias". (Documento 5).

O processo de elaboração dessas estratégias refletiu os próprios princípios que a universidade buscava promover: participação, diálogo intercultural, construção coletiva e compromisso social. A abordagem participativa adotada permitiu que diferentes vozes e perspectivas contribuíssem para a formulação das políticas de extensão, ainda que os documentos analisados não permitam avaliar o grau de influência efetiva de cada grupo de atores nas decisões finais.

A UNILA no PDI 2013-2017 definiu a extensão como o elo entre a universidade e a comunidade, articulado de forma indissociável com o ensino e a pesquisa. A UNILA já possuía projetos e programas de extensão em 2011, e esses números foram ampliados nos anos seguintes, sendo que a Política de Extensão foi formalmente aprovada em 2014 (Documento 9).

4.1.1.1 Análise das Estratégias de Extensão do PDI 2013-2017 Através da EPS

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

A análise das estratégias de extensão do PDI 2013-2019 sob a perspectiva da EPS enfrenta uma limitação metodológica crucial: a ausência de um GT ou comissão dedicada exclusivamente ao tema da extensão durante o processo de elaboração do documento. Embora a extensão seja um dos pilares da indissociabilidade (Ensino-Pesquisa-Extensão) e um eixo fundamental da missão da UNILA, a estrutura de trabalho da Comissão de Elaboração do PDI não previu um foco isolado para esta área, tratando-a, em grande parte, de forma integrada aos demais eixos finalísticos, como evidenciam os documentos e os(as) informantes anteriormente. Consequentemente, a análise detalhada das estratégias de Extensão através da EPS torna-se inviável neste tópico. Assim, o foco da discussão a seguir será direcionado para a análise do processo global de elaboração do PDI, utilizando as categorias de Práticas, Práxis e Praticantes para caracterizar a construção da estratégia institucional como um todo, citando as passagens em que o tema Extensão emergiu no contexto mais amplo do planejamento.

Portanto, a formulação da estratégia institucional, sob a ótica da EPS, manifestou-se em um conjunto de Práticas que moldaram o processo de construção do PDI. Tais práticas englobaram os mecanismos formais de engajamento da comunidade, como a realização de três consultas públicas eletrônicas entre 2012 e 2013, que permitiram o envio de sugestões e críticas, e o uso de Formulários específicos (Fase 1 e Fase 2) para a coleta e consolidação das propostas durante as revisões. Além disso, o processo envolveu práticas discursivas de engajamento, com a busca por incluir o corpo social e a priorização de linguagem acessível (sem "metalinguagem"), demonstrando uma estratégia de igualização para incentivar a emergência de novas ideias. Contudo, o processo também foi atravessado por práticas limitantes, como o medo de irregularidades, que se tornou uma prática limitante como aponta o(a) informante 8, manifestando a tensão entre a missão inovadora da UNILA e a necessidade de seguir a burocracia. Conforme elencado cada prática com sua respectiva descrição e evidência no quadro abaixo:

Quadro 3 – Práticas utilizadas na elaboração das estratégias de extensão no PDI 2013-2017 da UNILA.

ELEMENTOS	DESCRIÇÃO	EVIDÊNCIA
Metodologia Participativa	Consultas públicas, grupos de trabalho e plenárias deliberativas para construção coletiva do PDI.	O PDI foi estruturado sob o "compromisso institucional de participação democrática", assumido pela UNILA e pela CPDI em 2012

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

		(Documento 7). A metodologia envolveu a realização de grupos de trabalho (GTs) para revisão (Documento 1), com o trabalho inicial sendo fomentado pelo "Seminário Aberto para a Discussão do Projeto Pedagógico da UNILA", ocorrido em maio de 2012 (Documento 9). O(A) informante 8 descreveu a realização de "consultas coletivas" durante o período de greve docente, com o objetivo de manter viva a discussão e coerência com a missão da UNILA.
Formulários Estruturados	Documentos padronizados para registro e sistematização das propostas dos GTs.	A sistematização das propostas dos GTs utilizou ferramentas formais de registro. Foram empregados Formulários de Contribuições tanto na Fase 1 (revisão parcial) quanto na Fase 2 (revisão completa). Esses formulários exigiam a especificação da "Localização (cap, art, inciso)", a "Nova proposta de texto" e uma "Justificativa" objetiva. (Documento 3 e 6).
Roteiros de Trabalho	Orientações formais para guiar as discussões nos grupos temáticos.	Os debates iniciais foram guiados pelo Roteiro de Trabalho do PPI, contendo "Questões orientadoras" específicas sobre a Integração ("o que é integração?", "Integração em que âmbitos? Integração para quê? Integração como?") e a Interdisciplinaridade. (Documento 4).
Dinâmica de Mediação e Relatoria	Eleição de coordenadores e relatores em cada GT para facilitar e registrar discussões.	A organização interna dos GTs durante as revisões era claramente definida, com a previsão de "Mediador(a)" e "Compilador(a)" nos formulários de contribuições. O processo culminou em uma plenária de compartilhamento dos resultados dos GTs (Momento 3 da plenária de setembro de 2013), indicando a função da relatoria para a consolidação e exposição das propostas. (Documento 1,3 e 6).
Consultas Virtuais	Plataformas digitais para ampliar a participação da comunidade universitária.	Para garantir a amplitude da participação da comunidade universitária, foram realizadas três consultas públicas por meio eletrônico (Documento 1). Essas consultas permitiram que a comunidade conhecesse a versão preliminar do documento e enviasse "sugestões e críticas". (Documento 9).
Princípios Norteadores	Integração regional, interculturalidade e compromisso social como balizadores das discussões.	Os pilares da UNILA serviram como balizadores essenciais. O PDI reitera o compromisso com uma "sociedade democrática e multicultural" e propõe o desenvolvimento de competências para a "ativa participação nos diálogos e processos interculturais locais, regionais e internacionais da América Latina e

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

		Caribe". O processo de formulação buscava construir um modelo de integração "distinto do europeu" e pautado pelo "reconhecimento em lugar da mera tolerância". A extensão universitária, conforme a política institucional, deve buscar a "efetivação de direitos sociais e da plena cidadania", promovendo o diálogo entre a Universidade e as Políticas Públicas, e combatendo discriminações. (Documento 5,9 e 10).
Articulação Ensino-Pesquisa-Extensão	Abordagem integrada das três dimensões da universidade nas propostas.	A indissociabilidade E-P-E foi uma diretriz central no conteúdo estratégico do PDI. O PDI incluiu metas específicas para forçar essa articulação: "Fomentar a partir de 2013 o desenvolvimento de projetos que sejam, simultaneamente, de pesquisa e extensão" (Meta 4, Objetivo Específico 2 da Política de Ensino da Graduação) (Documento 9). Os GTs para o PPI já propunham estratégias de ensino, pesquisa e extensão capazes de lidar com a integração e o plurilinguismo. Relatórios posteriores confirmam que eventos de extensão articulados com pesquisa foram realizados. (Documento 4).

Fonte: Elaborado pela autora.

A práxis da elaboração do PDI 2013-2017 pode ser definida como a atividade real e concreta da formulação estratégica, desenvolvida em um contexto institucional incipiente e marcada pela busca por legitimidade vocacional (WHITTINGTON, R. (2006) apud DIAS; ROSSETTO; MARINHO. 2017). Essa práxis estratégica coletiva foi conduzida pela Comissão de Elaboração do PDI (CPDI), que realizou 40 encontros oficiais, totalizando mais de 160 horas de trabalho (Documento 2). A articulação entre as práticas discursivas e as atividades reais revelou tensões inerentes à gestão pública em uma IES em fase de institucionalização. No que tange à práxis financeira, por exemplo, havia uma baixa capacidade técnica na UNILA para executar o alto volume de recursos orçamentários disponíveis na época (cerca de R$ 190 milhões/ano, em 2012/2013), o que resultou na redução da verba do MEC nos anos subsequentes, evidenciando uma falha na transição do discurso para a prática segundo menciona o(a) informante 9. Embora o PDI tenha formalizado o conceito de extensão como o elo entre a universidade e a comunidade (Documento 9), a avaliação posterior (2018) identificou que a pró-reitoria de pesquisa e pós-graduação não possuía mecanismos de registro ou cobrança para

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

quantificar projetos simultâneos de pesquisa e extensão, contribuindo para a constatação de que o percentual atingido dos objetivos gerais era, em geral, insatisfatório (Documento 10). Conforme o quadro abaixo exemplifica as práxis:

Quadro 4 – Práxis realizadas na elaboração das estratégias de extensão no PDI 2013-2017 da UNILA.

ELEMENTOS	DESCRIÇÃO	EVIDÊNCIAS
Discussões Temáticas	Debates sobre o papel da extensão na integração regional e compromisso social.	A práxis de construção começou com Discussões Temáticas estruturadas nos GTs iniciais, que debateram os pilares da universidade, como a Integração, o Plurilinguismo e a Interdisciplinaridade. Os GTs realizaram debates sobre o papel da extensão na integração regional e compromisso social, definindo a finalidade da integração como meio para "potencializar a interculturalidade" e contemplar a inclusão e o intercâmbio de saberes. A práxis da extensão foi debatida em termos práticos, buscando que esta contribuísse para a "criação de redes de conhecimento regional" e que incluísse "atores sociais da região". (Documento 4 e 5).
Negociações e Consensos	Processos de mediação entre diferentes visões para construção de propostas consensuais.	A natureza coletiva do processo exigiu constantes negociações e consensos. A dificuldade inerente à definição do conceito de "integração", devido às diferentes visões dos sujeitos (professores, alunos, técnicos e gestores) que compunham a comunidade universitária, tornou o processo de mediação entre diferentes visões para construção de propostas consensuais uma atividade real e complexa. Essa atividade (práxis) exigiu a busca pela conciliação, uma estratégia discursiva para a construção coletiva de uma visão compartilhada sobre a temática, discutida pelos(as) informantes 8 e 9. (Documento 5).
Registro e Sistematização	Documentação das propostas em formulários específicos pelos relatores.	Para dar forma ao resultado dessas discussões, a práxis de Registro e Sistematização foi realizada por meio de ferramentas estruturadas (práticas). Na fase inicial, durante o Seminário PPI, os debates foram sintetizados na Folha do Relator, que cobria Ensino, Pesquisa e Extensão

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

		de acordo com os pilares da UNILA. Para as revisões subsequentes do PDI, os relatores (praticantes) documentaram as propostas em Formulários de Contribuições (Fase 1 e Fase 2), especificando a "Nova proposta de texto" e a "Justificativa" de forma objetiva, o que representava a atividade em si. O relator era o ator responsável pelo preenchimento do formulário durante a discussão do grupo. (Documento 3,4 e 5).
Apresentações em Plenária	Exposição das propostas dos GTs em sessões coletivas para validação.	As atividades de validação e formalização incluíram Apresentações em Plenária. O encontro final, realizado após mais de um ano de trabalho, culminou no momento 3: plenária de compartilhamento dos resultados dos GTs. Nessa plenária, cabia ao relator, eleito no início do GT, "apresentar as conclusões" do seu grupo para o plenário. (Documento 1).
Articulação entre GTs	Troca de informações entre diferentes grupos temáticos na fase de recomposição.	A fase de elaboração e revisão do documento envolveu a Articulação entre GTs. Nas orientações para a rodada final de colaborações (setembro de 2013), o momento 2 previa a recomposição dos grupos. Nessa práxis, "Cada integrante do antigo GT deverá se dirigir a um novo grupo" e "informará ao novo grupo a síntese da discussão feita no grupo do qual participou anteriormente", garantindo que "todos tenham visão de conjunto sobre o documento inteiro" antes de elaborar sugestões gerais. (Documento 1).
Elaboração de Propostas Específicas	Formulação de diretrizes concretas para extensão: redes regionais, inclusão de atores sociais, vínculo com pesquisa, valorização de línguas originárias.	A práxis resultou na elaboração de propostas específicas concretas, muitas delas vinculadas à extensão: 1. Redes Regionais e Inclusão de Atores Sociais: A extensão deveria contribuir para a "criação de redes de conhecimento regional" e "incluir os atores sociais da região". 2. Vínculo com Pesquisa e Ensino: Foi proposto "Repensar a Extensão Universitária, reforçando a sua vinculação com a Pesquisa". Essa proposta se materializou no PDI com a Meta 4 do Ensino (e Pesquisa), visando "Fomentar a partir de 2013 o desenvolvimento de projetos que sejam, simultaneamente, de pesquisa e extensão". 3. Valorização de Línguas

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

		Originárias: Foram estimulados "projetos que trazem à tona conhecimentos sobre as línguas originárias". A política de extensão também propunha o diálogo entre saberes acadêmicos e populares, e o combate às discriminações e preconceitos, o que inclui as diversas culturas e línguas da região. (Documento 5 e 9).
Encaminhamento Institucional	Envio das propostas consolidadas para deliberação no CONSUN	Finalmente, a práxis de Encaminhamento Institucional formalizou o processo. A entrega da versão preliminar do PDI para o Reitor foi documentada em 24 de julho de 2013 via Ofício. O documento descreveu as etapas de finalização restantes: "consulta final às áreas administrativas para atualização e complementação de dados, consulta pública final à comunidade acadêmica, revisão gramatical, formatação de texto"(Documento 2). Após a plenária final, as propostas consolidadas seriam enviadas para deliberação no CONSUN, conferindo-lhes o caráter de estratégia formalizada (o plano). (Documento 1).

Fonte: Elaborado pela autora.

Os Praticantes do processo de elaboração do PDI 2013-2017 foram os atores sociais (WHITTINGTON, 2004), cuja ação estratégica conduziu à formulação do documento. O processo foi formalmente conduzido pela CPDI, composta por 17 pessoas (docentes, técnicos administrativos e discentes) (Documento 2). O(a) informante 8 descreveu seu papel como "animadora e pensadora do processo" para manter a coerência com os pilares institucionais. Além da CPDI, houve a atuação de GT específicos para as áreas finalísticas (Ensino, Pesquisa, Extensão) e temas fundacionais (Integração, Plurilinguismo e Interdisciplinaridade). No entanto, o processo de gestão democrática enfrentou desafios de representatividade, com o discente informante 9 relatando que, em alguns momentos, sua atuação refletia mais suas crenças individuais do que a representação da comunidade discente. O poder, na visão de Foucault, estava diluído nas relações que se materializam nas práticas discursivas e nos diversos níveis hierárquicos, influenciando a atuação desses praticantes (FOUCAULT, M. 2015 apud DIAS; ROSSETTO; MARINHO. 2017).

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

Quadro 5 – Praticantes da elaboração das estratégias de extensão no PDI 2013-2017 da UNILA.

ELEMENTOS	DESCRIÇÃO	EVIDÊNCIAS
Comissão Organizadora	Grupo responsável pela coordenação geral do processo de elaboração do PDI.	O processo de elaboração do PDI foi organizado por uma comissão designada em 11 de abril de 2012 pelo Conselho Superior Deliberativo pro tempore. A nova CPDI foi designada pela Portaria UNILA nº 527/2012, de 25 de outubro de 2012, composta por representantes indicados pelas categorias da comunidade universitária (Documento 9). O grupo responsável pela elaboração do PDI 2013-2018 envolveu diretamente 17 pessoas (docentes, TAEs e discentes), realizando 40 encontros oficiais (mais de 160 horas de trabalho) entre outubro de 2012 e setembro de 2013. (Documento 2).
Mediadores e Relatores	Membros eleitos nos GTs para coordenar discussões e registrar propostas.	Nas orientações para a rodada final de colaborações (setembro de 2013), cada GT deveria eleger 2 representantes: um para a função de mediação (coordenador) e um para a compilação das discussões. Os formulários de contribuições utilizados na revisão (Fase 1 e Fase 2) incluíam campos para identificar o "Mediador(a)" e o "Compilador(a)". Na plenária (Momento 3), caberia ao relator de cada GT expor as sugestões do grupo para a validação. (Documento 1,3 e 6).
Integrantes dos GTs	Docentes, técnicos e estudantes identificados nominalmente nos documentos.	A composição da CPDI incluía docentes, TAEs e discentes. O trabalho inicial do Projeto Pedagógico Institucional (PPI) envolveu GT com participantes nominalmente identificados (Documento 5). Um dos estudantes praticantes relatou ter sido o único estudante a permanecer efetivamente na comissão por um período, indicando a presença de discentes nos GTs conforme aponta o(a) informante 9. (Documento 2).
Comunidade Universitária	Participantes das consultas públicas online e dos encontros presenciais.	O processo incluiu a realização de três consultas públicas, por meio eletrônico, permitindo que a comunidade universitária conhecesse o documento e "enviasse sugestões e críticas" (Documento 9). A comunidade

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

		também teve a oportunidade de participar presencialmente da última rodada de colaborações, cumprindo o "compromisso institucional de participação democrática"(Documento 7). O processo envolveu consultas coletivas, conforme aponta o(a) informante 8. (Documento 1).
Conselheiros do CONSUN	Responsáveis pela deliberação final sobre as propostas do PDI	O CONSUN é o órgão máximo deliberativo da Administração. As propostas finais, após as discussões em plenária, seriam encaminhadas para "Encaminhamento das propostas finais para o CONSUN" (Documento 1). O CONSUN também é o responsável por se pronunciar sobre o número de vagas e é a instância que aprova as resoluções que regem o organograma e as políticas institucionais. (Documento 9).
Reitor e Equipe Gestora	Destinatários da versão final do PDI para implementação.	A versão preliminar do PDI do quinquênio 2013-2017 foi documentada e entregue ao "Magnífico Senhor Reitor Hélgio Trindade" em 24 de julho de 2013 (Documento 2). O Reitor e a equipe gestora são os responsáveis pela execução e controle das atividades universitárias. (Documento 9).
Atores Sociais da Região	Considerados como público-alvo e potenciais colaboradores nas ações de extensão.	O PDI reconhece a necessidade de atuação em "parceria com os movimentos sociais e demais setores da sociedade, no atendimento às demandas sociais". A extensão é conceituada como meio para a "criação de redes de conhecimento regional e para a inclusão de atores sociais locais". Há a previsão de um Conselho Consultivo UNILA e Fronteira Trinacional, composto por representantes de Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina). (Documento 9).

Fonte: Elaborado pela autora.

4.1.2 Caracterizando o PDI 2019-2023

O processo de elaboração do PDI 2019-2023 da UNILA, em contraste com o ciclo anterior (2013-2017), foi conduzido sob a pró-reitoria de planejamento, orçamento e finanças (PROPLAN) e caracterizou-se por uma abordagem que buscou a

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

participação da comunidade acadêmica por meio de consultas e grupos de trabalho (Documento 14 e 15).

A formalização da construção do PDI 2019-2023 iniciou-se com a divulgação do Memorando Eletrônico nº 17/2018 - PROPLAN (Documento 14), marcando o Evento de Abertura. O Detalhamento do Cronograma de Elaboração do PDI (Documento 15) e o Cronograma PDI Atualizado 11.04 (Documento 16) evidenciam uma estrutura de trabalho organizada em fases, com a previsão de consultas públicas e encontros presenciais. A metodologia de trabalho, conforme registrado na Ata da 4ª Reunião Ordinária da Comissão de Elaboração do PDI (Documento 13), incluiu um plano de comunicação e a utilização de uma ferramenta de consulta pública.

O informante 10, que desempenhou um papel operacional no processo, descreve a utilização da plataforma UAINOV para a coleta de contribuições:

> Tinha ali na plataforma a coleta, aquela plataforma, esqueci o nome, que foi feita na Universidade de Minas Gerais e ali tinha a coleta de ideias, de sugestões sobre o PDI, sobre alguns temas específicos da UNILA que a UNILA deveria trabalhar no PDI. E aí, depois dessa plataforma, depois do que era coletado nessa plataforma, o ex pró-reitor da PROPLAN levava para a sala de aula mesmo, para debaixo desses comitês, enfim, das pessoas que queriam fazer parte, que teve um formulário de inscrição, se não me engano, ele levava para a sala de aula para trazer mesmo ferramentas para poder executar essas sugestões, essas ideias, quanto aos temas, acho que era ensino, extensão e algumas outras coisas. (Informante 10).

Essa plataforma permitia aos participantes inserir ideias, sugestões e problemas em eixos temáticos, com a possibilidade de "curtir" o problema compartilhado, o que o(a) informante 10 considerou uma ferramenta de consulta pública importante e interativa. Os(as) informantes 3, 4, 5 e 6 da PROPLAN confirmaram o processo de elaboração, que se inicia com a formação de uma comissão e um diagnóstico do PDI anterior. O informante 3 ressalta que o processo envolveu um levantamento das problemáticas percebidas pela comunidade, as quais eram trabalhadas em eixos temáticos:

> Eles apontavam as problemáticas atuais, cada ator tem uma forma de apontar, né? Então nas comunidades, eles acabam estruturando os problemas muito de acordo com a sua vivência. Com relação a sua área, né? Então o pessoal de extensão vai dar. Em fazer problemas de extensão por conta da forma da pessoa trabalhar mesmo. Quem é de graduação vai falar muito dos problemas relacionados à graduação e aí a gente coleta tudo isso. (Informante 3).

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

No eixo da Extensão, o PDI 2019-2023 foi marcado pela discussão sobre a curricularização da extensão, uma diretriz do Plano Nacional de Educação (PNE). A PROEX optou por empregar o termo “inserção curricular”, buscando uma reflexão mais abrangente sobre o papel social da extensão na formação do estudante, conforme explica o informante 2:

> Primeiro a questão do termo, a gente tem feito uma reflexão não só na questão do termo, mas as implicações que ele traz, a gente tem trabalhado, utilizado o termo inserção curricular, que advém de um processo de reflexão dos PPCs por parte da extensão, ou seja, não somente incluir dentro do currículo uma disciplina ou uma ação curricular de extensão dentro do PPC, de forma isolada, e sim fomentar que os cursos reflitam sobre o seu papel, sua função social, a partir da extensão. (Informante 2).

O relatório de problemas da consulta pública de extensão sintetiza as preocupações da comunidade, indicando que a curricularização (cumprimento da Meta 12.7 do PNE) foi um dos temas mais votados, juntamente com a Expansão dos Temas/Programas e a Internacionalização (Documento 17). A ex-Pró-Reitora de Extensão, informante 1, destacou que o principal resultado do processo foi a elevação da extensão a uma dimensão fundamental no debate universitário, sendo o diálogo e a construção conjunta a principal ferramenta utilizada: “A principal ferramenta foi o diálogo. Podemos ter muitas ferramentas, mas sem diálogo, escuta e construção conjunta, nenhuma funciona". (Informante 1).

Um ponto de destaque na formulação das estratégias de extensão foi o reconhecimento da necessidade de incorporar o conhecimento não formalizado da comunidade, conforme apontado pelos(as) informantes 1 e 2. O informante 1 ressaltou a importância de integrar o notório saber de atores externos, como em religiões de matriz africana e comunidades quilombolas, posicionando a extensão como um mecanismo de autocrítica da academia: “A academia precisa se reencantar e o PDI é instrumento para pensar essa relação, no documento e na prática. Hoje temos documentos que refletem esse processo de repensar o conhecimento". (Informante 1).

O informante 2 complementa essa perspectiva, afirmando que a inserção curricular oferece uma oportunidade para a universidade se aproximar de atores e produtores de saberes da comunidade, o que impõe uma mudança nos fluxos de atuação institucional:

> A gente tem que entender que a comunidade enxerga a universidade de uma forma, e ela tem também saberes, que em grande parte, muitas vezes,

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

> a universidade se apropria desses saberes sem o devido reconhecimento e sem o devido retorno para as comunidades. Então, por isso que nesse momento, esse processo, ele dá uma oportunidade para a gente se aproximar com esses atores, esses produtores de saberes, e encadear dentro do processo formativo da universidade. (Informante 2).

Apesar dos esforços de comunicação (Documento 18), o processo enfrentou o desafio da baixa participação da comunidade, conforme enfatizado pelos atores entrevistados. O(a) informante 10 e os(as) informantes da PROPLAN concordam que a falta de engajamento, frequentemente associada ao desconhecimento da importância do PDI, constituiu a principal dificuldade. A cultura de planejamento representou um obstáculo, manifestado na dificuldade de mudar a percepção de que o planejamento servia apenas para "cumprir tabela" (MEC), em vez de ser um instrumento de gestão efetiva, conforme aponta o informante 1. No entanto, houve uma iniciativa do curso de Administração Pública e Políticas Públicas, que possibilitou a participação estudantil na elaboração do PDI, sendo ela:

> Através da atual gestão da pró-reitoria de Planejamento (PROPLAN), houve a possibilidade de participação dos discentes, em específico, do curso de Administração Pública e Políticas Públicas (Adm PPP) da UNILA, como voluntários nas etapas de desenvolvimento do PDI. [...] O envolvimento dos alunos do curso de Adm PPP possibilitou pôr em prática o que é visto em sala, adquirindo assim, conhecimentos na área administrativa de uma instituição pública. Com o auxílio do pró-reitor de planejamento e professor do curso de Adm, foi criada uma janela de oportunidades que beneficia os discentes da área e desenvolve assim o conhecimento acadêmico de cada participante neste voluntariado. (QUEIROZ, Eduarda Moura; SILVA, Letyza Reis Lima da; MARCHI, Jamur Johnas, 2018, p.225)

Apesar desses desafios, o informante 1 destacou uma lição fundamental aprendida no processo: a necessidade de ser ousado, experimentar e inovar, e a importância da humildade em reconhecer que a academia tem muito a aprender com a comunidade externa, promovendo um diálogo de saberes mais horizontal.

4.1.2.1 Análise das Estratégias de Extensão do PDI 2013-2019 Através da EPS

As práticas que definiram a estratégia de extensão englobaram a utilização de ferramentas formais e interativas. A principal prática de engajamento foi a consulta pública online por meio da plataforma virtual UAINOV (Documento 12 e 13), que permitiu a coleta de 308 tópicos/problemas e 1.919 manifestações, sendo o tema "curricularização" o mais votado (Documento 13 e 17). Essa prática foi complementada

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

pela Árvore de Problemas, utilizada como ferramenta analítica para traduzir as demandas da comunidade em objetivos estratégicos (Documento 13). Contudo, a prática mais valorizada pelos praticantes da extensão foi o diálogo e encontro em grupos focais, considerada a principal "ferramenta" para a construção conjunta e legitimação das propostas (Informante 1). No âmbito discursivo, a busca por conhecimento não formalizado foi uma prática notável, visando integrar o "notório saber" de atores externos, no planejamento da extensão. (Informante 1).

Quadro 6 – Práticas utilizadas na elaboração das estratégias de extensão no PDI 2019-2023 da UNILA.

ELEMENTOS	DESCRIÇÃO	EVIDÊNCIAS
Metodologia de Planejamento Situacional (PES)	Adoção de uma orientação teórica que busca a adaptação contínua e a conversão de problemas em objetivos estratégicos, reconhecendo o contexto complexo da gestão pública. Essa prática baseou-se em princípios democráticos e republicanos.	A metodologia adotada teve como pano de fundo a orientação teórica do planejamento situacional (MATUS, 1997) e as diretrizes do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (FORPLAD) (2017). O método busca a conversão dessa demanda (da comunidade) num objetivo. (Documento 12).
Ferramenta de Coleta Digital (UAINOV)	Uso de uma plataforma virtual interativa para a consulta pública online, visando coletar amplamente os problemas e aspirações da comunidade acadêmica, com recursos de engajamento social (curtidas). Essa ferramenta era desconhecida de parte da comunidade.	A consulta pública on-line foi viabilizada pelo uso da plataforma virtual UAINOV. A plataforma permitiu a coleta de 308 tópicos/problemas e o registro de 1.919 manifestações de concordância ou discordância (Documento 13). O UIANOV foi sugerido para ser utilizado na geração de proposições, de acordo com os(as) informantes 3,4 e 5. (Documento 12).
Diagnóstico do PDI Anterior (Norma/Rotina)	A prática de iniciar o novo ciclo de planejamento com a avaliação formal do PDI 2013-201, buscando falhas, lições aprendidas e desalinhamentos, como metas desconexas do objetivo geral, antes de formular novas estratégias.	“O diagnóstico anterior foi colocado como objetivos e metas buscando saber se, o que foi colocado anteriormente foi atingido” (Informante 4). Muitos dos objetivos específicos e metas eram desconexos do objetivo geral, ocasionando dificuldades na execução e [...] aferição dos resultados(Documento 13). A gestão deve considerar a avaliação do PDI anterior como um momento de aprendizagem. (Documento 12).
Árvore de Problemas (Ferramenta Analítica)	Aplicação de uma técnica estruturada para traduzir as demandas abertas da comunidade em um formato analítico, ligando	“A metodologia escolhida [...] foi a árvore de problemas, a qual identifica um problema principal, as causas e as consequências e a partir disso

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

	problemas centrais às suas causas e consequências, que seriam espelhadas em objetivos e diretrizes estratégicas.	espelha no objetivo estratégico" (Informantes 3 e 4). "A árvore de problemas foi utilizada como ferramenta para transformar sugestões em objetivos estratégicos". (Informante 10)
Utilização de Ferramentas de Planejamento Estratégico	Prática de selecionar métodos formais de planejamento, como o SWOT e o BSC, à realidade da UNILA, que não se adaptava facilmente a modelos rígidos. A tentativa era captar os elementos essenciais da SWOT diretamente nas diretrizes.	"O BSC (Balanced Scorecard) é meio mal visto no setor público porque os docentes dizem que é uma forma meio tecnocrática e gerencialista. No PDI anterior, a gente achava fundamental utilizar SWOT e quando a gente levou para discussão mesmo na prática os resultados foram complicadíssimos" (Informante 3). "A gente vem utilizando aquilo que na prática desses métodos tem se apresentado mais funcional". (Informante 4).
Prática de Diálogo e Encontro (Interação/Ferramenta)	A prática interativa de realizar grupos focais, seminários e reuniões como um processo de construção conjunta, considerada pelos praticantes da extensão como a principal "ferramenta" para a síntese e legitimação das propostas.	"A principal ferramenta foi o diálogo" (Informante 1). "A construção se deu nos momentos de encontro, onde a gente conseguia tentar primeiro fazer o entendimento da demanda, tentar converter essa demanda num objetivo" (Informante 2). O PDI 2019-2023 é resultado de ampla discussão com a comunidade. (Documento 12).
Busca por Conhecimento Não Formalizado (Discurso)	Prática discursiva na extensão de reconhecer o "notório saber" e os conhecimentos milenares de atores sociais externos, visando incluí-los no planejamento e pensar a produção conjunta do conhecimento.	"Um tema importante colocado no debate de extensão é o notório saber. Temos pessoas com conhecimentos fantásticos fora da formação acadêmica formal. Foi fundamental essa relação para pensar quem são essas pessoas externas e seu conhecimento" (Informante 1)
Comunicação Sócio-Material (Artefatos)	Criação de artefatos digitais e físicos como o hotsite e materiais de divulgação (vídeos, QR Codes) para socializar o processo, o cronograma e os documentos basilares (PDI anterior) com a comunidade, reforçando a importância da participação coletiva.	Foi feito o hotsite para o projeto de elaboração do PDI 2019-2023 (https://www.unila.edu.br/pdi). "Foi criado um plano de comunicação. Foi utilizada a própria página do PDI e houve a produção de vídeos e convites para incentivar a participação". (Informantes 4 e 5) (Documento 13).
Fomento a Programas Permanentes (Norma)	Prática de valorizar e buscar a institucionalização de Programas de Extensão (de maior abrangência e duração) em detrimento de projetos pontuais, visando garantir a continuidade das ações e manter o vínculo com a comunidade.	É preciso criar e fortalecer Programas de extensão . Os programas de extensão com maior abrangência e duração permanente, seriam a maneira mais efetiva de a UNILA manter forte vínculo com a comunidade. É preciso ter mais preparo no "pré-projeto" para garantir às instituições parceiras a continuidade do projeto. (Documento

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

		17).
Prática da Transparência e Eficiência (Norma/Discurso)	Inclusão de estratégias para melhorar a visibilidade e acesso às informações de extensão. Essa prática é uma resposta direta à demanda dos praticantes por um sistema menos burocrático e mais transparente, inclusive com o público externo.	Relatórios Finais das ações de extensão devem estar disponíveis ao público externo. É preciso organizar e dar acessibilidade mais fácil às listagens dos eventos de extensão. A transparência ao público externo obedece a legislação vigente. (Documento 17).
Fomento a Áreas Estratégicas (Norma de Conteúdo)	Prática de prever recursos e ações para temas específicos cruciais para a missão da UNILA, como a arte e cultura e a facilitação do trânsito na fronteira (internacionalização).	É preciso propor um eixo na área de arte e cultura de forma a garantir que existam recursos para as iniciativas nessas áreas. Buscar mecanismos que facilitem e desburocratizem a extensão na tríplice fronteira (Documento 17). As estratégias visam viabilizar a inserção das ações de extensão na região da fronteira trinacional. (Documento 12)

Fonte: Elaborado pela autora.

A práxis da elaboração do PDI 2019-2023, no que tange à extensão, foi marcada pela tradução analítica de problemas em objetivos, onde a demanda por curricularização (Meta 12.7 do PNE) foi convertida em objetivos estratégicos claros (Documento 12). Essa práxis se materializou em três objetivos centrais: curricularização da extensão (Objetivo 20), viabilizar a inserção na fronteira trinacional (Objetivo 21) e Fortalecer a indissociabilidade (Objetivo 22) (Documento 12). A práxis de avaliação diagnóstica do PDI anterior (2013-2017) serviu como lição, indicando a necessidade de alinhar objetivos específicos ao objetivo geral (Documento 12). O resultado dessa práxis foi um PDI que formalizou a extensão com base nas diretrizes do FORPROEX (2012), buscando o protagonismo discente e o reconhecimento do papel social da extensão na formação. (Documento 12).

Quadro 7 – Práxis realizadas na elaboração das estratégias de extensão no PDI 2019-2023 da UNILA.

ELEMENTOS	DESCRIÇÃO	EVIDÊNCIAS
Avaliação Diagnóstica e Aprendizagem Institucional	Atividade de análise crítica e aprofundada do PDI 2013-2018 para identificar metas não cumpridas e falhas conceituais, como o desalinhamento entre objetivos específicos e o objetivo geral, utilizando essa análise como um "momento de aprendizagem" para o novo planejamento.	A gestão deve considerar a avaliação do PDI anterior como um momento de aprendizagem (Documento 12). Muitos dos objetivos específicos e metas eram desconexos do objetivo geral, ocasionando dificuldades na execução e [...] aferição dos resultados (Documento 11). A ideia de diagnóstico do PDI anterior [...] é de mapear as ações elaboradas naquela época até o presente

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

		momento, o que foi projetado e o que foi alcançado. (Documento 11).
Escuta Ativa e Coleta de Demandas (Consulta Pública)	Práxis de engajamento e coleta de aspirações da comunidade interna e externa, utilizando a plataforma UAINOV ou similar. Essa atividade permitiu a inserção de problemas e a priorização social dos temas por meio de manifestações de concordância (curtidas).	A Consulta pública on-line foi viabilizada pelo uso da plataforma virtual UAINOV. A ferramenta permitiu o registro de 1.919 manifestações de concordância ou discordância. Os problemas foram classificados por Curtidas, sendo o tema "curricularização" o mais votado com 23 curtidas. (Documento 13 e 17).
Interação Dialógica e Debates de Extensão	O fluxo de interação e discussão (*strategizing*) realizado em reuniões e grupos focais temáticos, que foi considerado a ferramenta principal para a construção conjunta da estratégia. Essa práxis incluiu o processo de autoformação para que os praticantes compreendessem o papel da extensão.	“A construção mesmo se deu nos momentos de encontro, onde a gente conseguia tentar primeiro fazer o entendimento da demanda, tentar converter essa demanda num objetivo” (Informante 2). “A principal ferramenta foi o diálogo. Não adianta incluir a extensão no PDI sem o processo de autoformação para pensar as estratégias e ações a desenvolver". (Informante 1).
Tradução Analítica de Problemas em Objetivos	A atividade de síntese realizada nos grupos focais onde os problemas coletados (ex: falta de continuidade, burocracia, falta de recursos para arte/cultura) foram traduzidos e estruturados em objetivos estratégicos por meio da Árvore de Problemas.	A próxima etapa [...] será a formação dos GRUPOS FOCAIS que tratará de sintetizar os relatórios gerados pela participação dos usuários (Documento 13 e 17). “A árvore de problemas identifica um problema principal, as causas e as consequências e a partir disso espelha no objetivo estratégico”, (Informante 4) (Documento 12).
Enfrentamento de Desafios Estruturais e Políticos	A práxis de articular ações e tratar problemas que extrapolam a capacidade institucional, como a dificuldade de trânsito na tríplice fronteira para projetos de extensão, e a busca por soluções para problemas como a falta de autonomia dos bolsistas de extensão.	“A gente tem grande limitação de atravessar a fronteira com projetos de extensão. Isso é uma demanda, uma necessidade a tempos já levantada, porém que demanda uma articulação que vai além da universidade” (Informante 2). Sem essa autonomia, as atividades demoram mais. Além disso, por esquecer de reservar um cabo, por exemplo, a atividade pode ser prejudicada. Se há justificativa para a reserva ou empréstimo e controle do mesmo, por que não permitir que os alunos bolsistas possam agilizar o andamento das ações de extensão? (Documento 17).
Redação e Formalização do Documento Material	O fluxo de trabalho da Comissão de Elaboração do PDI que culminou na redação do documento final (PDI 2019-2023), incorporando o material produzido nos grupos focais, além do esforço operacional de converter documentos e notas físicas em	A terceira e última etapa correspondeu à redação do documento final, intitulado PDI 2019-2023, sob a responsabilidade da Comissão de Elaboração do PDI (Documento 12). “Os papéis (dos grupos focais) vinham pra mim pra

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

	formato digital.	poder tornar esse documento digita". (Informante 10)
Legitimação e Tradução Institucional	A práxis de levar a versão revisada à apreciação e aprovação do CONSUN. Isso foi seguido pela atividade de tradução do documento final para a língua espanhola, reforçando o caráter bilíngue da instituição.	A versão revisada foi então encaminhada à apreciação do CONSUN. Uma vez aprovado, o documento seguiu para [...] a tradução para a língua espanhola (Documento 12). Surge a proposta de realizar a tradução do site [...] os não-falantes de português. (Documento 13).
Modelagem de Metas e Indicadores	Práxis de detalhamento técnico dos objetivos e estratégias de extensão (Objetivos 20, 21, 22, 23, 24), realizada pela PROPLAN em grupos focais de natureza técnica, para definir indicadores, metas e responsáveis.	A PROPLAN reuniu-se com as diversas áreas da Universidade, em grupos focais de natureza técnica, a fim de definir responsáveis, corresponsáveis, indicadores e metas. As metas buscam, por exemplo, atingir 100% do índice de inserção da extensão na formação discente até 2023 (Documento 12).
Promoção do Protagonismo Discente	Atividade de discutir e incorporar a voz dos estudantes na concepção de projetos, reconhecendo que eles muitas vezes já coordenam ações, mas não têm a autoria ou certificação formal, resultando na criação de diretrizes para promover o protagonismo discente.	Valorizar a iniciativa dos estudantes na criação e condução de projetos de extensão. Na prática, os estudantes já coordenam a ação de extensão, porém não se confere o certificado de coordenador (Documento 17). O objetivo institucional 20.2 é promover o protagonismo discente nas ações de extensão. (Documento 12).

Fonte: Elaborado pela autora.

Os Praticantes do processo de elaboração do PDI 2019-2023 foram os atores sociais cuja ação estratégica conduziu à formulação do documento. O processo foi formalmente conduzido pela CPDI, com a PROPLAN/DPE atuando como o praticante técnico central na coordenação metodológica e gestão das ferramentas (Documento 13). A PROEX atuou como o praticante especialista, elevando o debate da extensão e articulando a inclusão do "notório saber" da comunidade externa (Informante 1). O Corpo Docente e TAEs foi a categoria com maior contribuição de propostas na plataforma UAINOV (Documento 13). A participação dos Discentes e da Comunidade Externa foi essencial na fase de diagnóstico, fornecendo os subsídios que foram traduzidos em objetivos estratégicos, apesar do desafio do baixo engajamento (Informante 10).

Quadro 8 – Praticantes da elaboração das estratégias de extensão no PDI 2019-2023 da UNILA.

ELEMENTOS	DESCRIÇÃO	EVIDÊNCIAS
Comissão de Elaboração do PDI	Grupo formalmente instituído (Portaria UNILA) responsável por	Foi instituída pela Portaria UNILA nº 1212/2017 (Documento 12). O

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

(CPDI)	coordenar o processo, definir a metodologia, operacionalizar as consultas, sintetizar os dados e redigir o documento final. Era composta por representantes de todas as categorias.	trabalho da CPDI foi realizado de forma "acelerada" e incluiu a redação do documento final (Documento 13). O(a) informante 4 afirmou que o comitê tinha "pessoas diferentes setores".
Pró-reitoria de planejamento (PROPLAN/DPE)	Praticantes técnicos centrais, responsáveis pela coordenação metodológica, gestão das ferramentas (como o UAINOV) e pela tradução das demandas em objetivos e metas mensuráveis. Seu Pró-Reitor tinha grande poder de influência sobre a direção do planejamento.	A condução das atividades esteve a cargo da Comissão, sob a coordenação da PROPLAN (Documento 12). “A nossa área é uma das três principais áreas praticantes” (Informante 6). “A participação da equipe do planejamento e principalmente do pró-reitor tem um papel muito significativo". (Informante 3).
Pró-reitoria de Extensão (PROEX)	Praticantes especialistas e gestores da área finalística, cruciais para pautar o debate da extensão, articular com a comunidade externa e elevar a extensão à "dimensão fundamental" no planejamento.	"A universidade que queremos passa pela extensão" (Informante 1). “A PROEX organizou seminários de extensão e formou grupos de trabalho para pensar a política de extensão” (Informante 1). A PROEX é corresponsável por objetivos estratégicos, como a curricularização e a inserção na fronteira trinacional. (Documento 12).
Discentes	Praticantes formais (representantes na CPDI) e informais (voluntários, bolsistas). Atuaram no processo operacional (digitalização de documentos) e trouxeram demandas cruciais como o protagonismo discente e o auxílio estudantil.	Um grupo de discentes voluntários confeccionou materiais e contribuiu no processo de organização dos materiais relativos aos grupos focais. O estudante foi colocado como protagonista de sua formação técnica e cidadã (Documento 12). Discentes pressionaram para valorizar a iniciativa dos estudantes na criação e condução de projetos de extensão. (Documento 17).
Comunidade Externa e Atores Sociais	Atores não universitários que participaram ativamente na definição da política de extensão por meio de grupos de trabalho e consultas públicas. Seus saberes não-formalizados (notório saber) foram considerados insumos importantes.	O evento de sensibilização do PDI foi aberto à comunidade interna e externa (Documento 12). “A política da UNILA tem questões diretamente vinculadas ao PDI, construída com comunidade acadêmica e externa. Vários grupos tinham representantes da comunidade externa, em sua maioria mulheres, trabalhando em estratégias. Os documentos são

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

		interligados: PDI, política de extensão, PDU, porque é determinante haver diálogo entre eles. A articulação interna e externa sempre foi muito importante para nós". (Informante 1) “O debate de extensão incluiu o notório saber e saberes ancestrais, como os da comunidade Horta da Dona Alaíde, quilombola". (Informante 1).
Gestão Superior (Reitor e Gabinetes)	Praticantes cuja visão influenciou o caminho estratégico. Sua função é garantir a oficialização e o direcionamento político. Também atuaram na execução dos princípios, como o bilinguismo.	“O caminho estratégico a seguir depende muito da visão da gestão naquele momento” (informante 3). “O Gabinete está envolvido na práxis de mapear todos os documentos que requerem tradução para o bilinguismo". (Informante 5).
Secretaria de Comunicação (SECOM)	Gestores responsáveis por uma das "espinhas dorsais" do processo. Praticaram a socialização da estratégia através da criação de artefatos digitais e da divulgação.	A SECOM auxiliou na elaboração do hotsite do PDI 2019-2023 e na divulgação ampla (Informante 5). A SECOM é corresponsável pelo Objetivo 23, que visa facilitar o acesso às informações das ações de extensão. (Documento 12).
Conselho Universitário (CONSUN)	Embora seja um órgão de deliberação final, atuou como praticante ao influenciar o texto, gerando debates e "brigas" após a conclusão da redação pela comissão.	A versão revisada foi encaminhada à apreciação do CONSUN (Documento 12). “O CONSUN passa a partir de então a militar por mexer bastante no texto do PDI em função de atores que não tinham participado das reuniões". (Informante 6).

Fonte: Elaborado pela autora.

4.1.3 Caracterizando o PDI 2025-2029

O processo de elaboração do PDI 2025-2029 da UNILA, representando o terceiro ciclo de planejamento da universidade, foi conduzido pela PROPLAN e marcou um avanço metodológico em relação aos ciclos anteriores. Caracterizou-se por uma abordagem participativa que, embora mantendo a tradição de consultas à comunidade, empregou ferramentas mais sistematizadas para o diagnóstico e a formulação de objetivos, refletindo um maior amadurecimento institucional, de acordo com os(as) informantes 2 e 3.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

A metodologia central adotada foi a da "árvore de problemas", utilizada para aprofundar o diagnóstico das questões institucionais. O processo, conforme descrito pela equipe da PROPLAN, partiu de uma análise crítica do PDI anterior para, em seguida, promover oficinas temáticas abertas à comunidade acadêmica, onde os problemas eram debatidos e estruturados . Um dos gestores da PROPLAN descreve a lógica do processo:

> Primeiramente um diagnóstico do documento anterior. Verificar o nível de atingimento daqueles objetivos e o que que não foi feito e por quais razões não foram. Depois disso a gente faz um levantamento de que a comunidade como um todo considera os problemas atuais. (Informante 3).

Essa abordagem permitiu uma análise mais profunda das causas e consequências dos desafios, resultando em um PDI mais focado. A percepção de avanço é compartilhada por um gestor da PROEX, que participou ativamente da construção:

> Esse último PDI a gente conseguiu sintetizar melhor, ou seja, focar melhor os objetivos, conseguiu escutar, fazer um processo de escuta, mas conseguiu direcionar principalmente nessa conversão com a estrutura do PDI. E isso vem de um amadurecimento institucional. (Informante 2).

Apesar do refinamento metodológico, o processo de elaboração do PDI 2025-2029 enfrentou um desafio crônico e já observado em ciclos anteriores: a baixa participação da comunidade acadêmica. Informantes que acompanharam o processo relatam que as reuniões e oficinas, realizadas ao longo de um ano e meio, foram marcadas por um baixo comparecimento. Um dos(as) informantes, com a perspectiva discente e técnica, atribui essa lacuna a uma falha na divulgação:

> O PDI foi construído durante um ano e meio, então teve reuniões durante um ano e meio e as reuniões esvaziadas também. [...] acho que grande parte da culpa desses espaços estarem esvaziados é a comunicação ruim da universidade. (Informante 7).

A própria equipe da PROPLAN reconhece a dificuldade, mencionando uma "adesão baixa" de atores externos e os "desafios para engajar amplamente docentes, técnicos e estudantes" (Informante 3), o que evidencia uma tensão persistente entre a estrutura participativa proposta e a mobilização efetiva da comunidade.

No eixo da Extensão, o PDI 2025-2029 aprofunda o debate sobre a curricularização, uma meta prioritária do PNE é um ponto central da Resolução nº 4/2025 do CONSUN (Documento 21). O avanço, no entanto, é lento e enfrenta barreiras

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

significativas. A principal dificuldade, segundo um informante, é a burocracia interna dos cursos:

> O maior entrave é a burocracia. Porque para curricularizar, o colegiado tem que aprovar um novo regimento interno do curso. Tem que fazer todas aquelas comissões, tem que passar pelo MEC. Então, é muito burocrático e é um serviço que as pessoas geralmente não têm interesse em fazer ou em tocar. (informante 7).

Outro desafio estratégico fundamental abordado no PDI é a expansão da atuação transfronteiriça. A localização da UNILA na Tríplice Fronteira é um pilar de sua missão, mas a efetivação de projetos de extensão nos países vizinhos é um obstáculo histórico. Um gestor da PROEX destaca que essa é uma demanda antiga e complexa:

> A gente está num território de fronteira, e a gente tem grande limitação de atravessar a fronteira com projetos de extensão. Isso é uma demanda, uma necessidade a tempos já levantada, porém que demanda uma articulação que vai além da universidade. (Informante 2).

O PDI 2025-2029 busca responder a esses desafios com objetivos estratégicos claros. O Objetivo 7 foca em consolidar a curricularização e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, além de promover a extensão na Pós-Graduação (Documento 22). O Objetivo 8 visa ampliar e consolidar as ações de extensão na região da fronteira trinacional e nos demais países latino-americanos e caribenhos, propondo o estabelecimento de convênios e o fortalecimento do diálogo com agentes locais para superar as barreiras burocráticas, de acordo com informante 7. (Documento 22). Por fim, o Objetivo 9 trata do fomento integrado, propondo a destinação de orçamento específico para extensão e cultura, uma medida crucial para reduzir a dependência de recursos externos e do trabalho voluntário, um problema apontado pelo(a) informante 7 (Documento 22).

4.1.3.1 Análise das Estratégias de Extensão do PDI 2025-2029 Através da EPS

As práticas que fundamentaram a elaboração do PDI 2025-2029 refletem um avanço metodológico e um amadurecimento institucional, sendo conduzidas pela PROPLAN. A metodologia central adotada foi a da árvore de problemas, uma ferramenta analítica que permitiu decompor as demandas em problema principal, causas (convertidas em diretrizes) e consequências (convertidas em indicadores), garantindo a estrutura do

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

documento. A opção metodológica adotada, fundamentada nas diretrizes do FORPLAD (2017) e no planejamento situacional de Matus (1997), priorizou a simplificação e o foco em instrumentos mais aderentes ao contexto institucional, como as árvores de problemas. Ferramentas de planejamento reconhecidas, como por exemplo, a SWOT e a BSC, foram consideradas inicialmente, mas a constatação de sua inadequação ao perfil da instituição e à natureza do processo participativo levou à sua não adoção ou simplificação, visando a maior efetividade da metodologia (Informante 3) (Documento 22). O engajamento da comunidade foi buscado por meio de uma Consulta Pública Online (Google Forms), cujos resultados foram debatidos e organizados em eixos temáticos, incluindo a Extensão (Informante 4). No eixo específico da Extensão, uma prática discursiva notável foi o uso deliberado do termo "inserção curricular" em vez de "curricularização", visando fomentar que os Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPCs) reflitam sobre a função social da extensão no processo de formação do estudante (Informante 2). Adicionalmente, a comunicação estratégica foi reconhecida como uma das "espinhas dorsais do processo todo" (Informante 3), utilizando artefatos digitais e canais institucionais para sensibilização e divulgação (Informante 5).

Quadro 9 – Práticas utilizadas na elaboração das estratégias de extensão no PDI 2025-2029 da UNILA.

ELEMENTOS	DESCRIÇÃO	EVIDÊNCIAS
Metodologia de Planejamento Situacional (PES)	Adoção da orientação teórica de gestão pública baseada no Planejamento Estratégico Situacional (PES) de Matus. O processo seguiu as diretrizes do FORPLAD, um guia de melhores práticas.	A metodologia participativa adotada baseou-se nas diretrizes do Forplad (2017) e no planejamento situacional (MATUS, 1997). O PDI 2025-2029 foi orientado pelo guia do FORPLAD (Documento 22).
Uso da Árvore de Problemas (Ferramenta Analítica)	Foi a ferramenta metodológica central do último PDI (2025-2029). Permitiu decompor as demandas em problema principal, causas (que viram diretrizes) e consequências (que virão indicadores), garantindo a estrutura do documento.	“A metodologia escolhida pelo menos no último PDI agora de 2025 a 2029 foi a árvore de problemas” (Informante 4). “As causas a gente fez a conversão delas em diretrizes” (Informante 3). As oficinas contaram com a participação de representantes para construir árvores de problemas. (Documento 22).
Rejeição/Simplificação de Ferramentas Rígidas	Prática de gestão de aprendizado institucional que rejeitou ou simplificou ferramentas que se mostraram ineficazes ou excessivamente burocráticas em ciclos anteriores (como o SWOT e o BSC), focando na funcionalidade e na aplicabilidade à realidade da	“Por exemplo, a gente utiliza em certa medida um pouco do conhecimento que vem do score. A gente achava fundamental utilizar swot e quando a gente levou para discussão mesmo na prática os resultados foram. Complicadíssimos assim a gente levava 4 horas para

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

	UNILA.	não sair do lugar". (Informante 3).
Consulta Pública e Priorização por Voto	A comissão promoveu uma consulta pública online por meio da plataforma Google Forms para identificar temas relevantes e específicos à comunidade acadêmica. A consulta resultou na coleta de múltiplos tópicos e problemas, recebendo manifestações da comunidade. Em seguida, a comissão debateu os resultados e organizou os temas e demandas em áreas afins, decidindo que as demandas se agregam nos eixos: Ensino, Pesquisa e Inovação, Extensão, Gestão e Sustentabilidade e Internacionalização.	“Recordado dessa oportunidade que a gente teve de coletar a perspectiva do da Comunidade. Universitária é sobre os eixos de ensino, extensão, internacionalização, administração na gestão, enfim 156 respondentes trouxeram bastante. Informações que nos ajudaram a entender um pouco como que a comunidade estava vendo e quais os anseios e expectativas que tinham na planilha e a gente usou esse material subsidiando as nossas discussões levantando os problemas". (Informante 5).
Prática Discursiva: Inserção Curricular	Uso deliberado do termo "inserção curricular" em vez de "curricularização". Essa prática discursiva visa fomentar que os Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPCs) reflitam sobre a função social da extensão no processo de formação do estudante, indo além da inclusão formal de um elemento no currículo.	“A gente tem trabalhado, utilizado o termo inserção curricular, que advém de um processo de reflexão dos PPCs por parte da extensão, [...] e sim fomentar que os cursos reflitam sobre o seu papel, sua função social, a partir da extensão". (Informante 2).
Incorporação de Saberes Não Formalizados (Notório Saber)	Prática discursiva de reconhecer e valorizar o conhecimento popular (saberes tradicionais ou "Notório Saber"). Essa prática se formalizou em uma meta do PDI 2025-2029: sistematizar essas vivências.	“Foi aprovado na Unila a concessão de Notório Saber, do título Notório Saber, para quem tem conhecimento popular [...] e virou uma meta para os próximos cinco anos, que é a Unila achar uma maneira melhor de sistematizar essas vivências individuais, coletivas, esses saberes tradicionais,” (Informante 7)
Foco Estratégico na Integração Transfronteiriça	Prática de incluir o desafio da extensão na Tríplice Fronteira como um objetivo estratégico (Objetivo 8) e uma meta institucional. Isso envolve articulação política a nível ministerial e com universidades vizinhas para viabilizar a mobilidade.	“A gente tem grande limitação de atravessar a fronteira com projetos de extensão. Essa é uma das pautas que a gente tem presente no PDI a ser construída” (Informante 2). “Uma das próximas metas desse novo PDI é que a UNILA consiga atuar de maneira mais fluida no Brasil, na Argentina e no Paraguai, na tríplice fronteira". (Informante 7)
Comunicação Estratégica (Prática de Suporte)	Utilização de um Plano de Comunicação (mesmo que informalmente no último PDI). Envolveu a produção de artefatos digitais (página do PDI, vídeos, convites) e o uso de canais institucionais (YouTube, redes sociais) para sensibilização e divulgação do processo, que é a "espinha dorsal".	“A comunicação [...] é uma das espinhas dorsais do processo todo” (Informante 3). “Foi utilizada a própria página do PDI, que disponibiliza cronogramas, agendas e documentos essenciais". (Informante 4).
Modelagem de	Prática de utilizar os efeitos gerados	“Esses efeitos a gente também

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

Indicadores (Prática Técnica)	pelos problemas (identificados na Árvore de Problemas) para criar indicadores de desempenho. Isso visa assegurar a mensurabilidade e a aferição da efetividade da estratégia, diferente dos problemas de desdobramento do PDI anterior.	entendeu? Que eles podem se tornar uma espécie de indicadores da efetividade do cumprimento ou não?" (Informante 3). Cada Objetivo Estratégico terá um ou mais indicadores para medir o seu progresso. (Documento 22).
Gerenciamento por Diretrizes (Rotina)	Adoção da Gestão por Diretrizes como rotina para desdobrar os Objetivos Estratégicos definidos no PDI em planos de desenvolvimento de unidades (PDU) e planos de ação anuais (PA), distribuindo responsabilidades e metas operacionais.	"A UNILA adota uma gestão por diretrizes, desdobrando objetivos estratégicos em metas táticas e operacionais. Os objetivos do PDI, eles têm metas para o período de vigência do PDI". (Informante 4).
CONSUN (Prática Deliberativa)	A prática de submeter o documento final à apreciação do CONSUN, que atua como um ator modificador.	"O nosso conselho universitário[...] por incrível que pareça ele não deveria ser um praticante, mas ele é no fato de que quando a gente instrui o processo encaminha". (Informante 6).
Fomento à Perenidade (Prática de Conteúdo)	Prática de priorizar o fomento e a valorização de ações de extensão de longo prazo, focando em Programas, para combater a inconstância e a falta de continuidade dos projetos isolados (que foi identificado como um problema).	O PDI 2025-2029 busca fomentar e valorizar as ações extensionistas de longo prazo, priorizando programas e projetos. A ausência de Programas extensionistas de longo prazo é um problema levantado. (Documentos 20 e 22).

Fonte: Elaborado pela autora.

A Práxis da elaboração do PDI 2025-2029 constituiu-se no conjunto de atividades concretas e interações dialógicas que transformaram as demandas da comunidade em objetivos estratégicos. O processo iniciou-se com o Diagnóstico e Análise do Ciclo Anterior (PDI 2019-2023), verificando o nível de atingimento dos objetivos e analisando as razões de falhas passadas para garantir um novo ciclo mais sintético e focado (Informante 2 e 3). A Coleta Ampla de Demandas e Priorização Social ocorreu por meio da consulta pública online, seguida pela práxis de priorização desses problemas por meio de votação (Informante 6). O momento crucial de *strategizing* se deu na Interação Dialógica e Síntese de Demandas em workshops e reuniões, onde as demandas abertas foram convertidas em objetivos institucionais (Informante 4). A Conversão Analítica da Árvore de Problemas foi a práxis de aplicação sistemática da metodologia, traduzindo os problemas em uma estrutura analítica, identificando causas (diretrizes) e efeitos (indicadores) (Documento 22). No que tange à Extensão, houve a práxis de Confronto e Articulação de Desafios da Fronteira, buscando tratar a limitação de atravessar a fronteira com projetos de extensão em nível ministerial (Informante 2), e a Criação da Meta de Sistematização do Saber Não Formalizado (Notório Saber) no PDI 2025-2029,

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

convertendo vivências e conhecimentos populares em uma meta formalizada. (Informante 7).

Quadro 10 – Práxis realizadas na elaboração das estratégias de extensão no PDI 2025-2029 da UNILA.

ELEMENTOS	DESCRIÇÃO	EVIDÊNCIAS
Diagnóstico e Análise do Ciclo Anterior	Práxis inicial de realizar um diagnóstico do PDI 2019-2023, verificando o nível de atingimento dos objetivos e analisando as razões de falhas anteriores (como o PDI anterior ter sido "muito extenso") para garantir que o novo ciclo fosse mais sintético e focado.	"Realizam diagnóstico do PDI anterior para identificar objetivos cumpridos e não cumpridos, analisando as causas" (Informante 3). “Neste último PDI a gente conseguiu sintetizar melhor, ou seja, focar melhor os objetivos [...] E isso vem de um amadurecimento institucional". (Informante 2) (Documento 22).
Coleta Ampla de Demandas e Priorização Social	Atividade de escuta ativa e coleta de problemas da comunidade (docentes, técnicos, discentes e externos) via consulta pública online (Google Forms), seguida pela práxis de priorização desses problemas por meio de votação.	A comissão promoveu uma consulta pública online por meio da plataforma Google Forms. Essa consulta resultou na coleta de múltiplos tópicos e problemas (Documento 22). "Nós temos uma ferramenta em que as pessoas podiam curtir os problemas que eram levantados. Aí baseado na quantidade de curtidas [...] ele subia nos filtros que a gente tava criando". (Informante 6).
Interação Dialógica e Síntese de Demandas	O fluxo de encontros e debates (*strategizing*) realizado nos *workshops* e reuniões, considerado a "ferramenta mais de apoio", mas o momento crucial onde as demandas abertas foram sintetizadas e convertidas em objetivos institucionais.	“A construção mesmo se deu nos momentos de encontro [...] O momento era de tentar primeiro fazer o entendimento da demanda, tentar converter essa demanda num objetivo” (Informante 2). "As reuniões aconteceram com todas as pró-reitorias". (Informante 7).
Conversão Analítica (Árvore de Problemas)	Práxis de aplicação sistemática da metodologia da Árvore de Problemas durante as oficinas. Isso envolveu a tradução dos problemas levantados pela comunidade em uma estrutura analítica, identificando causas (que se tornaram diretrizes) e efeitos (que se tornaram indicadores).	“A metodologia escolhida pelo menos no último PDI agora de 2025 a 2029 foi a árvore de problemas” (Informante 4). “A metodologia da árvore de problemas ela faz com que você tenha que procurar as causas [...] Esses efeitos a gente também entendeu? Que eles podem se tornar uma espécie de indicadores da efetividade do cumprimento". (Informante 3) (Documento 20).
Tratamento e Formalização Técnica (PROPLAN)	Práxis de bastidores realizada pela equipe técnica (DPE/PROPLAN), organizando os resultados, checando duplicidades e designando os responsáveis conforme as atribuições da macrounidade para cada objetivo e diretriz de extensão.	A Comissão de elaboração do PDI, com o apoio do DPE/PROPLAN organizou os resultados obtidos, checou possíveis duplicidades e designou os responsáveis de acordo com as atribuições de cada macrounidade (Documento 22). “O

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

		responsável é quem conduz é quem vai elaborar uma estratégia para solucionar aquele problema com cronograma com meta com verificações trimestrais” (Informante 3).
Confronto e Articulação de Desafios da Fronteira	Práxis de enfrentamento e articulação política de desafios estruturais recorrentes, como a limitação de atravessar a fronteira com projetos de extensão, buscando tratativas a nível de ministério (MRE) e aproximação com universidades fronteiriças (UNE, UNA).	“A gente tem grande limitação de atravessar a fronteira com projetos de extensão [...] Isso é uma demanda, uma necessidade a tempos já levantada, porém que demanda uma articulação que vai além da universidade [...] O desafio é articular isso com ministérios, ou seja, para fazer tratativas". (Informante 2).
Criação da Meta de Sistematização do Saber Não Formalizado	Práxis de escuta e conversão de vivências e conhecimentos não formalizados (como o Notório Saber) em uma meta formalizada no PDI 2025-2029, visando sistematizar esses saberes populares	“Foi aprovado na Unila a concessão de Notório Saber, do título Notório Saber, para quem tem conhecimento popular [...] Acabou que isso também incorporou muito no desenvolvimento do PDI e virou uma meta para os próximos cinco anos, que é a Unila achar uma maneira melhor de sistematizar essas vivências” (Informante 7).
Práxis de Suporte e Sensibilização (Comunicação)	Práxis de divulgação ampla e mobilização da comunidade para que participasse do processo. Envolveu a produção de vídeos e convites e a utilização de canais institucionais e da página específica do PDI.	“A gente fez uma comunicação, tentou fazer uma mobilização dos coordenadores de extensão para participar” (Informante 2). "Fiz eu gravei um vídeo junto com a Cecon [...] convidando todos a participarem" (Informante 5). “Foi citada a criação da página específica do PDI, que disponibiliza cronogramas, agendas e documentos essenciais” (Informante 4).

Fonte: Elaborado pela autora.

Os praticantes envolvidos na elaboração das estratégias de Extensão no PDI 2025-2029 representam uma rede complexa de atores internos e externos. A PROPLAN/DPE atuou como o praticante técnico e metodológico chave, liderando e articulando as reuniões, e conduzindo a operacionalização da metodologia da Árvore de Problemas (Documento 22) (Informante 3 e 7). A CPDI, formalmente instituída, foi o grupo responsável pela definição da metodologia, compilação dos dados e redação final (Documento 22). A PROEX atuou como o praticante especialista no tema, conduzindo o debate da inserção curricular e apresentando as maiores dificuldades e temas relevantes internamente (Informante 4 e 7). Contudo, a comunidade acadêmica Interna (Docentes/TAEs) apresentou baixa participação nos workshops e reuniões, o que, segundo relatos, esvaziou a representatividade em alguns momentos (Informante 7). Por

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

fim, o CONSUN, embora não fizesse parte da comissão de elaboração, atuou como um "praticante" político que gerou tensões ao modificar o texto final, mesmo após o processo participativo (Informante 5).

Quadro 11 – Praticantes da elaboração das estratégias de extensão no PDI 2025-2029 da UNILA.

ELEMENTOS	DESCRIÇÃO	EVIDÊNCIAS
Pró-reitoria de planejamento (PROPLAN/DPE)	Praticantes técnicos e metodológicos chaves que lideraram e articularam as reuniões, gerenciaram a coleta e a sintetização das demandas, e foram responsáveis por conduzir a operacionalização e a metodologia da Árvore de Problemas. A comunicação do processo foi concentrada na PROPLAN.	A condução das atividades esteve a cargo da Comissão, sob a coordenação da PROPLAN (Documento 22). “A equipe da PROPLAN liderou, eles que articularam as reuniões, eles que marcaram as agendas de todo PDI” (Informante 7). Os informantes 3 e 5 assumiram papel ativo na metodologia e operacionalização. “A participação da equipe do planejamento e principalmente do pró-reitor tem um papel muito significativo". (Informantes 3).
Comissão de Elaboração do PDI (CPDI)	Grupo formalmente instituído (Portaria 655/2023), composto por representantes de diversos setores (docentes, técnicos e discentes). Sua práxis incluiu a definição da metodologia, compilação dos dados, checagem de duplicidades, e a redação final do documento.	A Comissão de elaboração do PDI, com o apoio do DPE/PROPLAN organizou os resultados obtidos, checou possíveis duplicidades e designou os responsáveis. (Documento 22).
Comunidade Acadêmica Interna (Docentes/TAEs)	Participaram dos *workshops* e na consulta pública online, trazendo problemas "de acordo com a sua vivência" e especialização. No entanto, houve baixa participação nos *workshops* e nas reuniões, esvaziando a representatividade em alguns momentos.	O PDI é resultado da participação de docentes, estudantes e técnicos administrativos (Documento 22). “Os docentes sobrou vaga, mas as pessoas não participaram, os docentes que se colocaram à disposição não iam às reuniões, assim como os técnicos também [...] E o PDI foi construído durante um ano e meio, então teve reuniões durante um ano e meio e as reuniões esvaziadas também. Assim como as oficinas públicas que tiveram aberta ao público, aberta à comunidade acadêmica, que não houve, nenhum dia houve locação do auditório, por exemplo, todos os dias o auditório permaneceu esvaziado” (Informante 7). “O pessoal de extensão vai dar ênfase em problemas de extensão por conta da forma da pessoa trabalhar". (Informante 3).
Conselho Universitário (CONSUN)	Ator principal na aprovação e modificação final do PDI 2025-2029.	O CONSUN atua como ator principal na aprovação e, muitas vezes, na

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

	Embora não faça parte da comissão de elaboração, atua como um "praticante" político que "militou" por mexer bastante no texto, gerando tensões após o trabalho da comissão.	modificação do conteúdo do PDI, o que pode gerar tensões políticas. Quando encaminha (o processo), começa uma briga gigante lá para mudar o texto (Informantes 3 e 6).
Pró-Reitoria de Extensão (PROEX)	Praticantes especialistas no tema, responsáveis por conduzir o debate da curricularização (inserção curricular) e por apresentar as maiores dificuldades e temas relevantes internamente antes dos workshops. A PROEX é o órgão responsável pela coordenação das atividades de extensão.	“A PROEX não fazia parte do comitê, mas era o especialista da parte de extensão, então a gente fazia reuniões temáticas” (Informa te 4). “A pró-reitoria de extensão apresenta as maiores dificuldades, no que eles precisam alcançar de metas” (Informante 7).
Discentes (Estudantes)	Praticantes que são os discentes estiveram presente na CPDI, com isso puderam se posicionar e levar demandas para o documento, mesmo com a baixa participação nos encontros presenciais, alguns discentes estavam presentes.	“E no que diz respeito à vivência dentro da universidade mesmo, assim, enquanto unileiro, eu acredito que todas as observações que eu coloquei, por exemplo, foram escutadas, algumas entraram no documento, outras não". (Informante 7).
Gestão Superior (Reitoria e Gabinete)	Define a visão estratégica da universidade, influenciando o caminho a ser seguido. O Gabinete atua como responsável por diretrizes cruciais, como a emissão de documentos bilíngues e a ampliação do raio de abrangência da sede da UNILA.	“A visão e a estratégia também são influenciadas pela gestão da reitoria vigente” (Informante 3). O Gabinete foi responsável pela criação da Comissão de Elaboração do PDI 2025-2029 (Documento 22).
Secretaria de Comunicação (SECOM)	Praticantes de suporte, encarregados de divulgar o processo e sensibilizar a comunidade. Seu papel foi na criação e gestão dos artefatos de comunicação, no entanto, um informante aponta que a comunicação poderia ser melhor.	“A SECOM fez uma divulgação mais ampla possível. A comunicação [...] é uma das espinhas dorsais do processo todo” (Informante 3). É responsável por diretrizes como aprimorar a comunicação institucional para fortalecer a cultura de inovação (Documento 22). “A divulgação dessa participação, ela não foi uma divulgação eficaz, eficiente. Então, acho que grande parte da culpa desses espaços estarem esvaziados é a comunicação ruim da universidade, a comunicação ruim da Secretaria de Comunicação de não ter, de maneira incisiva, ter divulgado isso de maneira incisiva. Então, todos os espaços esvaziados, a maioria das pessoas sem saber o que é o PDI, a importância do PDI para a universidade. Então, é como se não tivesse acontecido nada". (Informante 7).
Atores de Fronteira e Externos	Representantes de instituições e agentes da Tríplice Fronteira (UNE,	“O problema da limitação de atravessar a fronteira com projetos

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

	UNA, ministérios) com os quais a UNILA precisa articular politicamente o trânsito de projetos e pessoas. Esses atores, embora distantes, são cruciais para a superação das limitações operacionais da extensão.	de extensão demanda uma articulação que vai além da universidade, a nível de ministério. A articulação deve se dar com ministérios e universidades fronteiriças, como a UNE e a UNA ” (Informante 2). “E comunidade externa e governo local têm as metas nos princípios do PDI, mas a participação deles mesmo, eu não me recordo, não lembro de nenhum representante da comunidade externa ou da administração da prefeitura ou algo assim do tipo, do governo federal também, na articulação do documento". (Informante 7).
Praticantes Reflexivos (Informantes 2 e 7)	Praticantes que, além da atuação direta, forneceram a reflexão e a bagagem teórica sobre os ciclos anteriores, contribuindo para o amadurecimento institucional e a escolha de práticas mais eficazes no PDI 2025-2029.	“São acúmulos de reflexões que a equipe faz [...] Esse último PDI a gente conseguiu sintetizar melhor” (Informante 2). “Eu compreendo de uma maneira, assim, muito difícil, porque há compreensões diferentes sobre o projeto da UNILA, há compreensões diferentes sobre até mesmo o que é pesquisa, o que é extensão, o que é ensino, e acaba que isso vira entrave na hora de executar as tarefas, de tentar executar os objetivos, até mesmo de tentar angariar novas coisas para a universidade. E aí isso acaba travando muito os processos. A UNILA acaba se perdendo muito na burocracia e acaba se perdendo muito também nas discussões internas sobre o que seria ideal para o projeto unileiro” (Informante 7).

Fonte: Elaborado pela autora.

4.2 SÍNTESE DOS PDIS DAS ESTRATÉGIAS DE EXTENSÃO

A evolução das estratégias de extensão na UNILA, conforme delineado em seus PDIs, reflete o amadurecimento da instituição e a intensificação de seu compromisso com a missão integracionista latino-americana e caribenha.

A trajetória da estratégia de extensão na UNILA, conforme registrada nos PDIs, demonstra uma evolução clara, passando da fase de institucionalização inicial para a de consolidação curricular e busca por sustentabilidade.

No PDI 2013-2017, o foco primário foi a institucionalização e a quantificação. Buscou-se formalizar a política (Res. COSUEX 03/2014) e estabelecer

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

metas numéricas, como a criação de programas e projetos anuais, além de fomentar projetos que fossem simultaneamente de pesquisa e extensão (UNILA, 2013-2019).

O PDI 2019-2023 concentrou-se na curricularização e integração regional. Orientado pela avaliação do desalinhamento de metas do ciclo anterior, este PDI adotou a curricularização (Objetivo 20 e Diretriz 22.4) como principal mecanismo para fortalecer a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. A política foi atualizada (Documento 10).

Já no PDI 2025-2029 foca na consolidação, sustentabilidade e qualidade da instituição. Um dos principais desafios é a inserção curricular da extensão, que determina que 10% da carga horária da graduação seja dedicada a essas atividades. Apesar dos esforços iniciados no PDI 2019-2023 para implementar essa diretriz do PNE, ainda são poucos os Projetos Pedagógicos de Curso (PPCs) aprovados com essa nova obrigatoriedade:

> Dos 29 cursos de graduação da UNILA, 05 já têm o projeto político-pedagógico de curso aprovado conforme orientações do PNE (Cinema e Audiovisual; Saúde Coletiva; Engenharia Física; Ciência Biológicas - Ecologia e Biodiversidade; e Biotecnologia); os demais cursos estão prosseguindo seus debates internos e estão com o PPC tramitando nas instâncias determinadas mas regras vigentes. Cumpre à PROEX, junto à PROGRAD, prover as melhores condições possíveis para que os cursos, num primeiro momento, alterem seus PPCs, e, seguidamente, dar total apoio para que todas as atividades curriculares de extensão sejam bem cumpridas. (Documento 22, 2025-2029, p.56).

O documento inclui a diretriz de destinar orçamento específico para a extensão e cultura, foco em sustentabilidade e impacto duradouro, integração com a Agenda 2030, e a promoção da extensão na pós-graduação com enfoque em impacto social e internacionalização, sendo pontos essenciais para a sustentabilidade da gestão (SANT'ANA et al., 2017). A política de extensão foi novamente revista (Documento 21).

Quadro 12 – Evolução do Foco Estratégico e da Curricularização da Extensão, de acordo com os Planos de Desenvolvimento Institucional (2013-2029), também das Políticas de Extensão (2014-2025).

ELEMENTOS	PDI 2013-2017	PDI 2019-2023	PDI 2025-2029
Conceito Central de Extensão	O elo entre a universidade e a comunidade. Processo educativo, cultural, científico e político, articulado de forma indissociável com ensino e pesquisa. Meio para a criação de redes de	Interconexão entre a Universidade e a comunidade externa. Processo educativo, cultural, científico e político, articulado de forma indissociável com	Atividade que se integra à matriz curricular e à organização da pesquisa, constituindo-se em processo interdisciplinar, político educacional, cultural, científico e

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

	conhecimento regional e inclusão de atores sociais locais. (p. 33)	ensino e pesquisa. Meio eficiente para a criação de redes de conhecimento latino-americano e caribenho. (p.42-43)	tecnológico, que promove a interação transformadora entre as IES e os outros setores da sociedade (Resolução CNE n. 07/2018). Estratégica para a inserção da UNILA no território regional e para a missão de integração dos povos da América Latina e Caribe. (p. 53-54)
Status da Extensão na Matriz Curricular	Não há menção à curricularização. Foco na estruturação inicial das ações de extensão (programas, projetos, eventos, cursos). Ênfase na indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão como princípio, mas sem detalhamento de implementação curricular. (p. 33)	Direcionamento explícito para curricularização: Objetivo 20 estabelece "curricularizar a extensão" como diretriz estratégica. Objetivo 22 reforça a curricularização da extensão. Busca viabilizar a flexibilização curricular e a integralização de créditos logrados nas ações de Extensão Universitária, conforme preconizado no PNE 2014-2024. (p. 43, 127-128)	Obrigatoriedade formal e em implementação: Ações de extensão devem compor, no mínimo, 10% do total da carga horária curricular dos cursos de graduação (Resolução CNE/CES n.º 7/2018, Meta 12.7 do PNE 2014-2024). Dos 29 cursos da UNILA, 5 já adequaram seus PPCs; demais cursos estão em processo de tramitação. Foco na consolidação da curricularização. (p. 55-56)
Diretrizes e Ênfases Chave	Foco na interação transformadora e na troca de saberes. Ênfase na Indissociabilidade Ensino–Pesquisa–Extensão como princípio geral. Atuação em parceria com movimentos sociais e demais setores da sociedade. Identificação de problemas comuns à América Latina e ao Caribe. Criação de programas e projetos de extensão. Mapeamento de agentes culturais da região. (p. 33)	Ênfase na Indissociabilidade Ensino–Pesquisa–Extensão e na Interação Dialógica (diretrizes FORPROEX). Foco na inserção na região da fronteira trinacional. Priorização do protagonismo discente nas ações de extensão. Valorização da extensão como atividade formativa, administrativa e pedagógica. Implementação da Política Cultural da Universidade. Busca por equidade entre ensino, pesquisa e extensão. Facilitar acesso às informações das ações de extensão. (p. 42-43, 127-128)	Foco em sustentabilidade e impacto duradouro das ações de extensão. Promoção da extensão na Pós-Graduação com enfoque no impacto social e internacionalização dos Programas de Pós-Graduação. Necessidade de orçamento específico para extensão e cultura, bem como estabelecimento de fundações de apoio. Integração com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU. Ações voltadas ao combate a todas as formas de discriminação e negacionismo científico. Fortalecimento da internacionalização da extensão, superando impasses administrativos na região trinacional. Referência histórica à Reforma de Córdoba (1918) como marco da extensão na América

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

			Latina. (p. 53-55, 192-194)
Concepção de Ensino-Aprendizagem	Extensão vista como meio para a inserção dos estudantes na comunidade. Ênfase na troca de saberes e mútua aprendizagem entre universidade e comunidade. Não há menção explícita à transformação da concepção de "sala de aula". (p. 33)	Transforma a concepção de "sala de aula" (não se limita ao espaço físico tradicional de ensino-aprendizagem). A Extensão deve ter Impacto na Formação do Estudante (diretriz FORPROEX). Flexibilização curricular e integralização de créditos. Protagonismo discente na formação técnica e cidadã. (p. 43)	Transforma a concepção de "sala de aula" (não se limita ao espaço físico tradicional de ensino-aprendizagem). A Extensão deve ter Impacto na Formação do Estudante. Ao sair da sala de aula, o processo de ensino-aprendizagem ganha dimensão política e ética na formação técnica e profissional do corpo discente. Extensão como processo pedagógico único, interdisciplinar, político educacional, cultural, científico e tecnológico. (p. 54)

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 13 – Objetivos, Metas e Resultados da extensão de acordo com os Planos de Desenvolvimento Institucional (2013-2029), também das Políticas de Extensão (2014-2025).

ELEMENTO	PDI 2013-2017	PDI 2019-2023	PDI 2025-2029
Objetivo Geral (Extensão)	Promover oportunidades de interação entre universidade e comunidade. Objetivos Específicos: 1) Identificar problemas comuns à AL e Caribe; 2) Promover comunicação e intercâmbio de experiências; 3) Atuar em parceria com movimentos sociais. (p. 33)	Objetivo 20: Consolidar a cultura extensionista e fortalecer as ações de extensão. Objetivo 21: Viabilizar a inserção das ações de extensão na região da fronteira trinacional, AL e Caribe. Objetivo 22: Fortalecer a extensão no contexto da indissociabilidade. Objetivo 23: Facilitar o acesso às informações das ações de extensão. Objetivo 24: Criar e manter programas de extensão. (p. 127-128)	Objetivo 7: Aumentar o impacto duradouro dos projetos de extensão na comunidade local. Objetivo 8: Ampliar e consolidar o desenvolvimento de ações de extensão na região oeste, na área de fronteira trinacional, bem como nos demais países latino-americanos e caribenhos. Objetivo 9: Estabelecer parcerias para o desenvolvimento cultural e extensionista, de modo integrado. (p. 192-194)
Metas Quantitativas (Planejadas)	Instituir ao menos 10 programas de extensão a partir de 2014. Desenvolver ao menos 50 projetos de extensão por ano, a partir de 2014. Desenvolver anualmente pelo menos 30 ações institucionais de extensão. Organizar uma revista de Extensão a partir de 2014.	Atingir 100% do índice de inserção da extensão na formação discente até 2023. Atingir 75% do índice de inserção da extensão na comunidade até 2023. Atingir 100% do índice de indissociabilidade até 2023. Atingir 100% do índice de acesso às informações até 2023. Atingir 75% do índice de	Não há metas quantitativas explícitas no formato anterior. Foco em diretrizes qualitativas: intensificar cultura extensionista, fomentar ações de longo prazo, implementar sistema de avaliação, promover curricularização, ampliar raio de abrangência, destinar orçamento específico.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

	Realizar anualmente seminários de extensão. Realizar mapeamento da atuação dos agentes culturais da região até 2015. (p. 33)	criação e manutenção de programas de extensão até 2023. (p. 138)	(p. 192-194)
Resultados (Ciclo Anterior)	A Política de Extensão (ligada ao Objetivo Geral) foi considerada satisfatória (cumprimento de 50% a 75% dos objetivos). No entanto, houve desalinhamento entre objetivos específicos e metas.	O eixo Extensão (Objetivos 20-24) alcançou 100% de execução (dados de Outubro/2024). Realização de 360 ações na Tríplice Fronteira em 2023, atingindo cerca de 70 mil pessoas. Criação do Mapa de Ações de Extensão.	Consolidação da curricularização (5 PPCs já aprovados conforme PNE). Foco em sustentabilidade e qualidade da gestão (proposta de sistema de avaliação e fomento específico).

Fonte: Elaborado pela autora.

4.3 DIFERENTES MOMENTOS DA ESTRATÉGIA DE EXTENSÃO PELA PERSPECTIVA EPS

A abordagem da EPS (DIAS, ROSSETTO e MARINHO, 2017) propõe que a estratégia não é apenas um plano (o PDI), mas emerge da interação social contínua, sendo interpretada pela tríade conceitual: práticas, práxis e praticantes (WHITTINGTON, 2006; JARZABKOWSKI, BALOGUN e SEIDL, 2007).

Nessa perspectiva, os praticantes são os executores das práticas, as pessoas envolvidas no fazer estratégico (DIAS, ROSSETTO e MARINHO, 2017). No contexto da UNILA, os PDIs buscaram envolver múltiplos atores, sendo os gestores, docentes, TAEs, discentes e comunidade externa, para garantir a legitimidade e o alinhamento com os objetivos (UNILA, 2019-2023). Whittington (1996) defende que o fazer estratégia deve ser estudado e realizado em todos os níveis da instituição.

As práticas, por sua vez, referem-se aos métodos, ferramentas, normas, discursos e procedimentos que orientam as atividades cotidianas e tornam a práxis materializável (DIAS, ROSSETTO e MARINHO, 2017; WHITTINGTON, 2006). O PDI em si é uma prática formal crucial para o planejamento estratégico (SILVA; GONÇALVES, 2011). A inclusão da curricularização (Resolução CNE n. 07/2018) e a aprovação de uma nova Política de Extensão (Documento 21) são exemplos de práticas que fornecem as regras (estruturas) para a atuação dos praticantes.

Já a práxis é a atividade em si, o modo como o trabalho da estratégia se realiza e se materializa na organização (DIAS, ROSSETTO e MARINHO, 2017). No ciclo

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

do PDI 2013-2017, a práxis falhou em alguns aspectos, com objetivos e metas estando "desconectados" (UNILA, 2019-2023), demonstrando um desafio na concretização do planejamento formal (MINTZBERG, 2006).

A evolução dos PDIs da UNILA reflete o conceito de dualidade da estrutura de Giddens (2003), onde as estruturas sociais são, simultaneamente, meio e resultado das práticas sociais. O PDI, como estrutura formal, é transformado pela práxis dos praticantes. O esforço para adotar metodologias participativas, como a plataforma UAINOV e grupos focais, na elaboração dos PDIs (UNILA, 2019-2023), é um mecanismo para que as práticas emergentes (WHITTINGTON, 2006) nascidas das experiências cotidianas dos praticantes possam ser incorporadas no plano formal. A efetividade da práxis da extensão, portanto, depende da capacidade dos agentes em acessar e mobilizar as práticas (WHITTINGTON, 2006).

A análise comparativa da EPS nos três ciclos do PDI da UNILA (2013-2017, 2019-2023 e 2025-2029) revela que, apesar da relevância formal do documento, a práxis de elaboração é marcada por um persistente desafio de falta de engajamento dos praticantes. O engajamento, segundo a EPS, é vital, pois a estratégia é compreendida como uma prática social em que o relevante é como os praticantes (atores) interagem e agem no processo de fazer estratégia (DIAS et al., 2017, p. 394; JARZABKOWSKI; WHITTINGTON, 2004, p. 11).

Embora a Comissão de Elaboração do PDI tenha promovido consultas públicas e oficinas em todos os ciclos (PDI 2013-2017: 40 encontros e três consultas públicas; PDI 2019-2023: uso da plataforma UAINOV e grupos focais; PDI 2025-2029: uso de consulta online), o comparecimento nos encontros presenciais foi sistematicamente baixo. Um praticante da PROPLAN relatou que nas oficinas, "sobrou vaga, as pessoas não participavam" (Informante 3), e que as reuniões de discentes e técnicos administrativos também ficavam "esvaziadas" (Informante 7). A baixa participação limita a "representatividade e legitimidade do processo" (Informante 6). Mesmo que a comunicação tenha sido considerada uma das "espinhas dorsais do processo todo" (Informante 3), os esforços em torno de cartazes com QR Codes e páginas específicas (Informante 5) não superaram integralmente o desafio de mobilizar os praticantes.

Apesar da dificuldade em assegurar o engajamento pleno, o processo de elaboração de estratégias de extensão demonstrou amadurecimento institucional ao longo dos ciclos. O PDI 2013-2017, o primeiro da instituição, estabeleceu a criação de redes de conhecimento regional (Documento 9, p. 30-31), mas a análise crítica posterior mostrou

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

que suas metas frequentemente eram "desconexos do objetivo geral", transformando o diagnóstico dessa falha em um "momento de aprendizagem" para a gestão seguinte (Documento 9).

No ciclo 2019-2023, a práxis se estruturou com base em um diagnóstico aprofundado do ciclo anterior (Documento 12), e a Prática central de extensão foi a curricularização, vista sob a ótica da "inserção curricular" para fomentar a "reflexão dos PPCs por parte da extensão" (Informante 2). Contudo, este ciclo ainda lidou com a dificuldade em aplicar metodologias complexas, havendo a percepção de que a tentativa de usar a SWOT no PDI gerou "resultados complicadíssimos", levando a um gasto de "4 horas para não sair do lugar" (Informante 3). No entanto, a iniciativa de inserir praticantes na elaboração do PDI possibilitou:

> Demonstrar os trabalhos desenvolvidos por discentes da graduação de Administração Pública e Políticas Públicas enquanto voluntários do projeto de extensão para construção do Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade de Integração Latino-Americana, com a finalidade de proporcionar conhecimento prático das dificuldades e obstáculos que atingem instituições públicas no momento de elaboração de documentos de forma horizontal e participativa. (QUEIROZ, Eduarda Moura; SILVA, Letyza Reis Lima da; MARCHI, Jamur Johnas, 2018, p.228).

O PDI 2025-2029, por sua vez, evidenciou a internalização desse aprendizado. A prática de rejeição de ferramentas ineficazes foi clara, mantendo-se o foco na Árvore de Problemas como ferramenta metodológica central (Informante 4). A práxis neste ciclo demonstrou maior síntese (Informante 3), voltada para a perenidade das ações, priorizando o fomento e valorização de programas de extensão de longo prazo (Documento 22), e formalizando objetivos derivados de conhecimentos não formalizados, como a meta de sistematizar as vivências e os "saberes tradicionais, populares" (Informante 7), tema que se elevou ao debate estratégico após a aprovação do "título Notório Saber".

O fluxo da estratégia, que inclui a análise das práticas discursivas (VAARA; WHITTINGTON, 2012, p. 1), culmina com o CONSUN atuando como um praticante político que pode gerar uma "briga gigante lá para mudar o texto" antes da aprovação final (Informante 6), reforçando a ideia de que a estratégia é um campo contestado, que exige a articulação de interesses mesmo após a práxis participativa da comissão.

Um ponto de síntese fundamental é a transição do desafio da atuação transfronteiriça, que se moveu de um gargalo operacional para uma pauta de articulação

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

política macro-institucional. A "grande limitação de atravessar a fronteira com projetos de extensão" (Informante 2) foi sinalizada desde 2017 e, no PDI 2025-2029, transformou-se em um objetivo estratégico que exige "articulação que vai além da universidade" e precisa ser trabalhada "a nível de ministério" e com as universidades vizinhas (Informante 2). Essa evolução demonstra que a estratégia de extensão da UNILA, situada em contextos sociais e macro-institucionais mais amplos (VAARA; WHITTINGTON, 2012), exige uma práxis que se configura como enfrentamento político e negociação de limites externos, visando a que a UNILA consiga atuar de "maneira mais fluida no Brasil, na Argentina e no Paraguai, na tríplice fronteira" (Informante 7). Assim, a estratégia na UNILA não é apenas um plano formal, mas um resultado das tensões e aprendizados acumulados, mediado pela práxis de seus praticantes e pelos limites impostos pelas estruturas de poder e burocracia.

Em síntese, o desafio da fronteira deixou de ser um problema burocrático de infraestrutura e se tornou uma contradição principal no sentido foucaultiano e marxista, cuja resolução (ou não-resolução) exige a mobilização de poder em um nível que transcende a universidade, determinando a existência e o desenvolvimento das demais contradições (MAO TSE-TUNG, 1973). A UNILA, ao incluir explicitamente a articulação interministerial e internacional em seu planejamento, demonstra que a estratégia no setor público não é apenas uma questão de alocação de recursos (custos), mas de captação de governabilidade e de transformação de limites externos em metas políticas (MATUS,1997).

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

5 Considerações finais

Este trabalho de conclusão de curso propôs-se a analisar as estratégias de extensão universitária na UNILA, com foco no processo de sua elaboração e evolução ao longo dos três ciclos do PDI. Para tanto, mobilizou-se o referencial teórico da EPS, que permitiu desvelar a estratégia não como um plano estático, mas como um fluxo contínuo de ações, interações e negociações conduzidas por múltiplos atores em seu cotidiano. A pesquisa, de natureza qualitativa, exploratória e descritiva, baseou-se na análise de documentos institucionais e entrevistas com praticantes envolvidos diretamente na formulação dos PDIs, buscando compreender o "fazer real" da estratégia em uma instituição pública com uma vocação singular para a integração regional.

A análise revelou um processo de amadurecimento institucional, no qual a universidade aprende com os ciclos de planejamento anteriores, transitando de um modelo participativo com metas por vezes desconexas para um planejamento que internaliza aprendizados, rejeita ferramentas de gestão inadequadas e eleva desafios operacionais, como a atuação transfronteiriça, ao nível de objetivos estratégicos que demandam articulação política macro institucional. A investigação demonstrou que a estratégia na UNILA é um campo contestado, onde a baixa participação da comunidade, as relações de poder e a burocracia atuam como forças que moldam e, por vezes, limitam a práxis dos praticantes.

Contudo, a principal limitação diagnosticada, e que merece uma crítica enfática, reside na fragilidade da participação no processo de elaboração do PDI. Embora o planejamento estratégico deva ser um exercício de construção coletiva, os achados apontam para um baixo engajamento da comunidade acadêmica (docentes, técnicos e discentes), o que enfraquece a legitimidade e a aderência interna do documento. Mais grave ainda é a insuficiente articulação com a comunidade externa, particularmente no que tange à Extensão. Para uma universidade pública que propõe a integração latino-americana, a qualidade de suas atividades finalísticas (Ensino, Pesquisa e Extensão) adquire uma dimensão estratégica: o Ensino deve formar cidadãos e profissionais com visão regional; a Pesquisa deve gerar conhecimento que aborde problemas comuns à América Latina; e a Extensão deve promover a troca cultural e o desenvolvimento social em parceria com nações vizinhas. A ausência de um diálogo robusto com o entorno social e transfronteiriço, essencial para a Extensão, transforma o PDI em um documento endógeno, limitando a capacidade da UNILA de cumprir sua

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

missão de agente de transformação social e de consolidação da integração regional.

As contribuições deste estudo desdobram-se em avanços teóricos para o campo da gestão estratégica e em implicações práticas para a UNILA. No plano teórico, a pesquisa avança ao aplicar o referencial da EPS, ainda recente no Brasil, ao contexto de uma universidade pública, oferecendo uma alternativa aos modelos racionalistas de planejamento e demonstrando como o trabalho estratégico (*strategizing*) é condicionado por práticas sociais e organizacionais. A investigação cumpre, ainda, o desafio de capturar o "senso prático" e as nuances da vida cotidiana dos praticantes, elucidando como a efetividade das ações depende da capacidade dos agentes de mobilizar e criar práticas no dia a dia. Adicionalmente, o trabalho contribui para a análise crítica da gestão estratégica ao investigar as causas e consequências da disseminação de discursos e práticas, como a tensão entre "curricularização" e "inserção curricular", e o modo como a estratégia é negociada em campos de ação contestados. Para a UNILA, as contribuições práticas materializam-se no aprimoramento do seu planejamento estratégico, uma vez que a análise crítica dos ciclos de PDI fornece subsídios para a melhoria da gestão participativa. A pesquisa também fortalece a extensão universitária ao identificar estratégias para consolidar o papel da instituição como agente de transformação social, abordando a incorporação de saberes não formalizados e o desafio da atuação transfronteiriça. Por fim, o estudo promove um alinhamento com a missão institucional ao verificar a aderência entre as práticas extensionistas e os princípios fundacionais da UNILA, oferecendo um diagnóstico que pode guiar a gestão na formulação de políticas mais aderentes à sua vocação.

É fundamental, contudo, reconhecer os limites desta investigação, que se originam tanto das escolhas metodológicas quanto dos desafios inerentes ao próprio objeto de estudo. A delimitação do escopo à fase de elaboração da estratégia, excluindo a implementação e avaliação, representa uma limitação, pois impede uma aferição completa da efetividade final das ações de extensão. Soma-se a isso a dificuldade, inerente à abordagem EPS, de conectar plenamente as interações cotidianas em nível micro com as transformações institucionais em nível macro. Além disso, a pesquisa diagnosticou limitações que são intrínsecas ao processo de planejamento da própria universidade, como o baixo engajamento da comunidade acadêmica, a influência de relações de poder na priorização de demandas e a inércia gerada pela burocracia, fatores que serviram como pano de fundo para a análise, mas que também condicionam o alcance de qualquer processo de planejamento estratégico.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

Com base nos achados, sugere-se que a UNILA invista em mecanismos contínuos de fomento à participação da comunidade em todo o ciclo de planejamento, incluindo o monitoramento e a avaliação do PDI. Recomenda-se, ainda, que a gestão superior atue de forma proativa nas articulações políticas interministeriais e internacionais necessárias para superar os entraves à extensão transfronteiriça. Para futuras pesquisas, indica-se a realização de estudos longitudinais que acompanhem a implementação das estratégias do PDI 2025-2029, bem como estudos comparativos com outras universidades de fronteira e com vocação similar. Uma investigação focada nas práticas discursivas e nas manobras políticas durante as reuniões do CONSUN poderia, igualmente, aprofundar a compreensão sobre como a estratégia é negociada e legitimada no mais alto nível decisório. Em suma, este trabalho buscou contribuir para uma compreensão mais profunda e sociologicamente informada da estratégia em organizações públicas, demonstrando que, entre o plano e a prática, existe um universo de interações, aprendizados e disputas que definem o rumo de uma instituição como a UNILA.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

REFERÊNCIAS

ABEPSS. Comissão Temporária de Trabalho. **Documento preliminar acerca da Curricularização da Extensão.** Brasília, DF: Comissão Temporária de Trabalho, 2021. Disponível em: https://www.abepss.org.br/20210608_documento-preliminar-curricularizacao-da-extensao.pdf. Acesso em: 01 set. 2023.

AGUIAR, Mariane Rodrigues Volz de; KOCOUREK, Sheila; OLIVEIRA, Jairo Luz de; RODRIGUES, Adriano Correiro. Desenvolvimento regional e a contribuição universitária: uma análise das publicações nacionais e internacionais de 2008 a 2016. **Interações**, Campo Grande, v. 21, n. 1, p. 101–116, 2019. Disponível em: http://dx.doi.org/10.20435/inter.v21i1.1952. Acesso em: 21 abr. 2025.

ALBINO, José Coelho de Andrade; GONÇALVES, Carlos Alberto. Estratégia como prática: uma proposta de síntese? In: ENCONTRO DA ANPAD, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

ANSOFF, H. I.; McDONNELL, E. J. **Implanting strategic management.** 2. ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993.

BALOGUN, J.; JOHNSON, G. Organizational restructuring and middle manager sensemaking. **Academy of Management Journal**, v. 47, n. 1, p. 52-67, 2004.

BEZERRA, A. N. S; SOUSA, F. M. L; COLARES, A. A. A curricularização da extensão na formação docente: aproximações e contradições para uma práxis transformadora. **Revista Olhar de Professor**, Ponta Grossa, v. 25, p. 1-22, dez. 2022. Disponível em: https://revistas.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/20879. Acesso em: 25 out. 2023.

BORTOT, Camila Maria; SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Planejamento para o desenvolvimento na América Latina: interfaces entre economia, multilateralismo e educação. **Revista Amazônida**, Manaus, v. 6, n. 1, p. 1-19, 2021. DOI: 10.29280/rappge.v6i01.9897.

BRANDT, Jaqueline Zermiani; LAVARDA, Rosalia A. Barbosa; LOZANO, Marie-Anne Stival Pereira e Leal. Estratégia-como-prática social para a construção da perspectiva de gênero nas políticas públicas em Florianópolis. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. esp, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira.** 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira. Brasília, DF: CNE, 2018.

BRASIL/SG. Secretaria-Geral. Marco Referencial da Educação Popular para a formulação de Políticas Públicas. Brasília, DF: BRASIL/SG, 2014. (Citado em: EXTENSÃO EM PARTICIPAÇÃO SOCIAL).

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério da Educação. **Extensão em Participação Social – Documento de Referência**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República / Ministério da Educação, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/diversos/EXTENSOEMPARTICIPAOSOCIALDOCUMENTODEREFERNCIAMEC.pdf. Acesso em: 07 out. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: **Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública.** Brasília: Ministério do Planejamento/Seges, 2002. p. 29-35.

BUFFA, E.; CANALES, F. R. **Educação e Extensão**. 2007.

CARDOSO JR, José Celso. **Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2016–2019**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 2020).

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. Editora Contexto, 2024.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHIARELLO, M. D. **A universidade e o desenvolvimento regional: por uma agenda de pesquisa**. Desenvolvimento em Questão, v. 13, n. 31, p. 359-388, 2015.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista**. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Org.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIAS, Almerinda Tereza Bianca Bez Batti; ROSSETTO, Carlos Ricardo; MARINHO, Sidnei Vieira. Estratégia como prática social: um estudo de práticas discursivas no fazer estratégia. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 393-412, maio/jun. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac2017160095. Acesso em: 21 abr. 2025.

EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

FERREIRA, Rosilda Arruda. **Gestão estratégica de IES: modelos e funções do planejamento estratégico em universidades públicas e privadas de Palmas -**

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

Tocantins. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Instituto de Educação, Lisboa, 2011.

FISCHER, R. M. B. Foucault e a análise do discurso em educação. Cadernos de Pesquisa, (114), 197-223, 2001. http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742001000300009.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. **A curricularização da extensão no Brasil: história, concepções e desafios**. Disponível em: https://ou.org/000-0-3596-0249. Acesso em: 25 dez. 2024.

FORPROEX. **Política Nacional de Extensão Universitária**. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

FORPROEX. **Plano Nacional de Extensão Universitária**. Ilhéus: Editus, 2001.

FOUCAULT, Michel. A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

FOUCAULT, Michel. **Estratégia, poder-saber.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler: em três artigos que se completam.** São Paulo, SP: Autores Associados/Cortez, 1989.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática Educativa**. 25. ed. São Paulo, SP: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?** 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GADOTTI, Moacir. **Extensão universitária: para quê**. Instituto Paulo Freire, v. 15, n. 1-18, p. 1, 2017.

GHISI, Aline Cristine; LAVARDA, Rosalia Aldraci Barbosa. Formação da estratégia como prática na realidade da empresa familiar e a gestão da qualidade: um estudo de caso. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE PROJETOS, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE – SINGEP, 5., 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: SINGEP, 2016. Disponível em: https://www.revistasg.uff.br/index.php/sg/article/view/1477. Acesso em: 20 jun. 2025.

GOLSORKHI, Damoun; ROULEAU, Linda; SEIDL, David; VAARA, Eero (Eds.). **Cambridge handbook of strategy as practice.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

HERNÁNDEZ-ARTEAGA, R.; MORA-GARCÍA, J. P.; LUNA, J. A. Responsabilidad social universitaria: un enfoque en la extensión. **Revista de la Educación Superior**, v. 46, n. 184, p. 63-81, 2017.

JARZABKOWSKI, Paula. **Strategy as Practice: An Activity-Based Approach.** London: Sage Publications, 2005.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

JARZABKOWSKI, Paula; BALOGUN, Julia; SEIDL, David. Strategizing: The challenges of a practice perspective. **Human Relations**, v. 60, n. 1, p. 5-27, 2007.

JOHNSON, Gerry; MELIN, Leif; WHITTINGTON, Richard. Micro Strategy and Strategizing: Towards an Activity-Based View. **Journal of Management Studies**, v. 40, n. 1, p. 3-22, 2003.

KICH, Juliane Ines di Francesco; PEREIRA, Maurício Fernandes; DALMAU, Marcos; MORITZ, Gilberto. Um estudo da contribuição de Richard Whittington para a estratégia. **Revista Ciênc. Admin.**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 472-491, jul./dez. 2010. Disponível em: https://periodicos.ufc.br/cienciaadministrativa/article/view/4910. Acesso em: 12 jun. 2025.

MARIOTTO, F. L. **Estratégia: análise de um processo de tomada de decisão.** São Paulo: Makron Books, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de gestão estratégica na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

MATUS, Carlos. **Planejamento estratégico situacional.** Brasília: FUNCEP, 1996.

MATUS, Carlos. **O método PES: roteiro de análise teórica.** São Paulo: Fundap, 1997.

MEDEIROS, Cinthia Alexsandra de. **Análise do processo de implantação do Plano de Desenvolvimento Institucional 2010-2014, da Universidade Federal de Santa Catarina**. 2016. 168 f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2016.

MINTZBERG, Henry et al. **O processo da estratégia: conceitos, contexto e casos selecionados.** Rio de Janeiro: Bookman, 2003.

MINTZBERG, Henry; WATERS, James A. Of strategies, deliberate and emergent. **Strategic Management Journal**, v. 6, n. 3, p. 257-272, 1985.

MISOZCZY, Maria Ceci Araújo; GUEDES, Paulo. **Planejamento e programação na administração pública**. Ministério da Educação – MEC, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, Diretoria de Educação a Distância – DED, Universidade Aberta do Brasil – UAB, Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP, Bacharelado em Administração Pública.

NICOLAU, I. **O conceito de estratégia.** Lisboa: INDEG-ISCTE, 2001.

OLIVEIRA, Ananias Costa; PINTO, Francisco Roberto; MENDONÇA, Cláudio Márcio Campos de. Alinhamento estratégico de planejamentos institucionais: estudo em uma universidade federal da Amazônia setentrional. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 183-206, maio/ago. 2020. DOI: https://doi.org/10.5007/1983-4535.2020v13n2p183.

PEREIRA, S. C. de S. O planejamento estratégico em organizações públicas: um estudo de caso das organizações militares prestadoras de serviço. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Ciudad de Guatemala. **Anais...** Ciudad de Guatemala, nov. 2006.

PNEX. **Política Nacional de Extensão Universitária**. 2012.

PINTO, Élida Graziane. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação uma perspectiva constitucional**. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PORTER, Michael E. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior.** 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

QUEIROZ, Eduarda Moura; SILVA, Letyza Reis Lima da; MARCHI, Jamur Johnas. Participação estudantil na elaboração do plano de desenvolvimento institucional da UNILA. In: SEMANA INTEGRADA DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO, 1., 2018, Foz do Iguaçu. **Anais...**. Foz do Iguaçu: UNILA, 2018. p. 225-229.

RONCON, Aleksander et al. A estratégia como prática utilizada no reconhecimento de um curso de graduação pelo MEC. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 15, n. 36, p. 190–205, jul./set. 2013. DOI: 10.5002/19834659.2013v15n36p190. Disponível em: https://revistas.ufsc.br/index.php/adm/article/view/19834. Acesso em: 5 jun. 2025.

SANT'ANA, Tomás Dias et al. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: um guia de conhecimentos para as Instituições Federais de Ensino**. Alfenas: FORPDI, 2017. 130 p. Il. Livro eletrônico em formato PDF.

SAVIANI, D. **Ensino público e algumas falas sobre Universidade**. São Paulo, SP: Cortez/Autores Associados, 1986.

SERAFIM, A. B. **A curricularização da extensão e o neoliberalismo: a governabilidade na resolução e nos discursos de docentes**. 2023.

SILVA, Flávia de Araújo; GONÇALVES, Carlos Alberto. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 4, n. 3, p. 458-476, set./dez. 2011. Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273421614010. Acesso em: 21 abr. 2025.

TSE TUNG, Mao. **Obras: Cinco Tesis Filosóficas**. Tomo III. Buenos Aires: Ediciones de la Paloma, 1973.

VAARA, Eero; WHITTINGTON, Richard. **Estratégia como prática: Levando as práticas sociais a sério**. Hanken School of Economics, EMLYON Business School; Said Business School, Universidade de Oxford.

VILLAR, Eduardo Guedes; WALTER, Silvana Anita; BRAUM, Loreni Maria dos Santos. Da estratégia clássica à estratégia como prática: uma análise das concepções de estratégia e de estrategistas. **Revista Ibero-Americana de Estratégia – RIAE**, v. 16, n. 1, p. 1–21, jan./mar. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.5585/riae.v16i1.2409.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1994.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

WHITTINGTON, Richard. Strategy as practice. **Long Range Planning**, v. 29, n. 5, p. 731-735, 1996.

WHITTINGTON, Richard. Completing the practice turn in strategy research. O**rganization Studies**, v. 27, n. 5, p. 613-634, 2006.

WILSON, David C.; JARZABKOWSKI, Paula. Pensando e agindo estrategicamente: novos desafios para a análise estratégica. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 44, n. 4, p. 11-20, out./dez. 2004. Disponível em: http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=155117781002. Acesso em: 12 jun. 2025.

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

APÊNDICES

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

APÊNDICE – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Seção Preliminar: Contexto do Entrevistado e da Estratégia na UNILA

Qual é sua formação acadêmica e há quanto tempo você atua na UNILA?

Poderia descrever seu papel e nível de envolvimento no processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs) da UNILA, especialmente em relação às estratégias de extensão?

Para você, como a UNILA conceitua e "faz" estratégia em seu dia a dia? Qual a sua compreensão de "estratégia" no contexto de uma universidade pública como a UNILA?

Seção 1: Identificação dos Praticantes e Vozes Emergentes

Quem foram os principais "praticantes" ou atores-chave envolvidos na formulação das estratégias de extensão nos PDIs da UNILA? (Isso inclui gestores, docentes, técnicos-administrativos, discentes, e possivelmente consultores externos). Havia um comitê formal ou equipe específica encarregada das estratégias de extensão?

Como as diferentes vozes e perspectivas (ex: comunidade acadêmica interna como docentes, discentes e técnicos-administrativos; e a comunidade externa como movimentos sociais, governos locais) foram incorporadas e ouvidas no processo de formulação das estratégias de extensão?

Em que medida as práticas cotidianas e o conhecimento não-formalizado dos "praticantes" (como o corpo técnico-administrativo e os estudantes) influenciaram as estratégias de extensão que foram formalizadas no PDI? Poderia dar exemplos?

Seção 2: Análise das Práticas, Métodos e Ferramentas

Quais métodos e ferramentas específicas foram empregados para formular as estratégias de extensão nos PDIs da UNILA? (Por exemplo, Análise SWOT, Construção de Cenários, Balanced Scorecard (BSC), Planejamento Estratégico Situacional (PES), ou a plataforma UAINOV mencionada no PDI 2019-2023). Qual a eficácia percebida dessas ferramentas para a área de extensão?

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31

Como as discussões, ideias e discursos relacionados às estratégias de extensão foram coletados, sintetizados e documentados? Qual o papel da comunicação nesse processo?

A "curricularização da extensão" é uma meta importante no PNE (Lei nº 13.005/2014). Como essa diretriz foi abordada e integrada no processo de formulação das estratégias de extensão nos PDIs da UNILA? Quais foram os principais desafios e/ou sucessos na concepção do planejamento para a curricularização da extensão?

Considerando a tríade da Estratégia como Prática Social (práticas, práxis e praticantes), como você descreveria a "práxis" (as atividades reais) envolvidas na criação e materialização das estratégias de extensão na UNILA?. Como as "práticas" (rotinas, discursos, conceitos, normas) utilizadas pelos estrategistas de extensão se materializam na "práxis" (a atividade em si)?

Seção 4: Desafios, Resultados e Monitoramento das Estratégias de Extensão

Quais foram os maiores desafios enfrentados na formulação das estratégias de extensão nos PDIs da UNILA? (Ex: burocracia, infraestrutura, recursos financeiros, baixa capacidade de gestão, falta de envolvimento da comunidade).

Como as estratégias de extensão planejadas no PDI da UNILA buscam promover os princípios institucionais como interdisciplinaridade, interculturalidade, bilinguismo/multilinguismo, e integração solidária? Poderia dar exemplos de ações concretas?

Você gostaria de acrescentar algo sobre o processo de elaboração das estratégias de extensão no Plano de Desenvolvimento Institucional?

Versão Final Homologada
22/12/2025 09:31