

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GISELE LÚCIO DA COSTA PETRILLO

**ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOÇÃO DA  
INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR DO BRASIL**

GOIÂNIA

2014

GISELE LÚCIO DA COSTA PETRILLO

**ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOÇÃO DA  
INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR DO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás, para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

**Área de concentração:** Estado, Comportamento Político e Instituições.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Heloísa Dias Bezerra.

GOIÂNIA

2014

GISELE LÚCIO DA COSTA PETRILLO

**ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOÇÃO DA  
INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR DO BRASIL**

Dissertação defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás, para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política, aprovada em 22 de agosto de 2014, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Orientadora Prof. Dr.<sup>a</sup> Heloísa Dias Bezerra  
Universidade Federal de Goiás (UFG)

---

Prof. Dr.<sup>a</sup> Sandramara Matias Chaves  
Universidade Federal de Goiás (UFG)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Telma Ferreira do Nascimento Durães  
Universidade Federal de Goiás (UFG)

## **AGRADECIMENTOS**

À professora e orientadora dessa dissertação, Dr.<sup>a</sup> Heloísa Dias Bezerra, pela confiança e dedicação.

Ao Centro de Gestão Acadêmica da UFG, especialmente pela credibilidade da diretora Valquíria da Rocha Santos Veloso.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), pelos recursos financeiros disponibilizados.

Aos meus pais, irmã, irmãos e sobrinhos, pelo acompanhamento e paciência.

Aos amigos, pelo acompanhamento, apoio e estímulo.

A Deus, por tudo!

*“Ser culto – nessa nova e desafiadora etapa civilizatória – é a única maneira de ser livre.”*

José Julián Martí Pérez (1853 - 1895)

## RESUMO

A internacionalização do Ensino Superior (ES) é um processo mundial crescente desde a década de 1990, provocado e estimulado pela globalização das interações políticas, econômicas, institucionais e sociais entre os países. Essa pesquisa verifica as estratégias e políticas públicas adotadas, nos níveis nacional e setorial, para a promoção da internacionalização do Ensino Superior do Brasil, percorrendo o período de 1960 até os dias atuais, chegando ao Programa Ciência sem Fronteiras. O objetivo dessa investigação consiste em compreender os processos de internacionalização e de formulação de políticas públicas para a internacionalização do ES e discutir acerca da efetividade dessas políticas dentro do modelo de Estado “gerencialista” e democrático brasileiro. A metodologia desse trabalho conta com a revisão sistemática da literatura acerca do *estado da arte* da internacionalização do ES e da literatura sobre políticas públicas com ênfase no ciclo das políticas e na importância das etapas de formulação, implementação e avaliação, além de contar com a análise de documentos oficiais, produzidos por agências internacionais, como UNESCO e OCDE, e nacionais, como CAPES e CNPq. Para analisar as informações e dados coletados, emprega-se o método qualitativo dedutivo. Existe uma percepção restrita e limitada quanto ao tema, sendo a forma passiva e cooperativa predominante no país, que coaduna com o padrão de inserção do país no sistema internacional e mostra-se em consonância com o modelo de desenvolvimento projetado, assim como com os interesses estratégicos brasileiros. O arcabouço institucional e a maneira, centralizada e verticalizada, de condução do processo de formulação e de implementação das políticas, concebido aos moldes *top down* (de cima para baixo), com objetivos gerais e metas não específicas, inscritos em grande parte dos acordos de cooperação internacionais, políticas setoriais, programas e planos que promovem a internacionalização do ES, refletem negativamente na possibilidade de se avaliar a efetividade dessas políticas no contexto do Estado “gerencialista” brasileiro e o *accountability* para a sociedade. Isso implica uma necessidade de conceber um modelo de internacionalização mais adequado e integrado ao projeto de Estado brasileiro e uma revisão do processo de formulação das políticas públicas em todas suas fases, de tal forma que se possa avaliar a efetividade dessas políticas públicas, incluídas nessas o Programa Ciência sem Fronteiras.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Internacionalização do Ensino Superior. Cooperação Internacional. Programa Ciência sem Fronteiras.

## **ABSTRACT**

*Internationalization of Higher Education (HE) is a growing global process since the 1990s, provoked and stimulated by the globalization of political, economic, institutional and social interactions among countries. This study assesses the strategies and policies adopted at the national and sectoral levels, to promote the internationalization of higher education in Brazil, covering the period from 1960 to the present day, coming to Science Without Borders Program. The purpose of this research is to understand the processes of internationalization and formulation of public policies for the internationalization of the HE and discuss about the effectiveness of these policies within the State Brazilian model "managerial" and democratic. The methodology of this work relies on the systematic literature review on the state of the art of internationalization of the HE and the literature on public policy with emphasis on the policy cycle and the importance of the stages of formulation, implementation and evaluation, in addition to the analysis official documents produced by national international agencies such as UNESCO and OECD, and as CAPES and CNPq. To analyze the collected data and information, is employed deductive qualitative method. There is a restricted and limited perception on the subject, being passive and predominantly cooperative in the country, which is consistent with the pattern of insertion of the country in the international system and shows up in line with the development model designed, as well as the interests Brazilian strategic. The institutional framework and centralized and vertical manner, driving the process of formulation and implementation of policies designed to mold top down (top down), with general objectives and unspecific goals, underwritten largely of agreements international cooperation, sectoral policies, plans and programs that promote the internationalization of ES reflect negatively on the possibility of assessing the effectiveness of these policies in the context of the "managerialist" Brazilian government and accountability to society. This implies a need to develop a more adequate and integrated into the design of the Brazilian state internationalization model and a review of the public policymaking process in all its phases, so that we can assess the effectiveness of these policies, these included the Science without Borders program.*

**KEYWORDS:** *Public Policies. Internationalization of Higher Education. International Cooperation. Science without Borders Program.*

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Abordagens para internacionalização	22
Quadro 2	Abordagens para internacionalização no nível nacional/setorial	23
Quadro 3	Abordagens para internacionalização no nível institucional	23
Figura 1	Razões para a política de internacionalização da educação superior em determinado país	31
Figura 2	Triângulo de coordenação em educação superior no contexto internacional	32
Quadro 4	Políticas e Programas nos níveis nacional, setorial e institucional	36
Quadro 5	Termos específicos no contexto de avaliação de políticas públicas	65
Quadro 6	Propriedades e elementos de um bom indicador na avaliação de políticas públicas	67
Quadro 7	Indicadores nas fases do ciclo de gestão de política pública	68
Quadro 8	Indicadores de avaliação de desempenho	68
Quadro 9	Indicadores de complexidade	69
Quadro 10	Tipos de Avaliação	70
Quadro 11	Periodização do processo de internacionalização da educação superior brasileira	76
Tabela 1	Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados no Ensino Superior brasileiro (1933 – 2012)	77
Tabela 2	Evolução do número de cursos de mestrado e doutorado (1960-2014)	79
Tabela 3	CNPq: Número de concessão de bolsas no país e no exterior (1952-2010)	80
Quadro 12	Cooperação Internacional da CAPES no período de consolidação da internacionalização entre 1980 e 1990	83
Tabela 4	Síntese dos principais resultados alcançados no processo de inserção internacional da pós-graduação brasileira por meio da cooperação	90
Tabela 5	Concessão individual de bolsas no exterior e bolsas institucionais nos anos de 2004 e 2010	90



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
BIRD	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CsF	Ciência sem Fronteiras
DCE	Divisão de Cooperação Educacional
ES	Ensino Superior
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
<i>IAU</i>	<i>Internacional Association of Universities</i>
IES	Instituições de Ensino Superior
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MERCOSUL	Mercado Comum do Cone Sul
<i>MOST</i>	<i>Management of Social Transformations Programme</i>
MEC	Ministério da Educação
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PBDCT	Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC-G	Programa Estudantil-Convênio de Graduação
PEC-PG	Programa Estudantil- Convênio de Pós-Graduação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNPG	Plano Nacional de Pós-Graduação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
<i>USAID</i>	<i>United States Agency for International Development</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA SOBRE INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: PRESSUPOSTOS TEMÁTICOS.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1.</b>	<b>Globalização e internacionalização do Ensino Superior.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>Conceitos e definições acerca de internacionalização do Ensino Superior.....</b>	<b>18</b>
<b>2.3</b>	<b>Abordagens da internacionalização das instituições de Ensino Superior.....</b>	<b>22</b>
<b>2.4</b>	<b>Motivações para a internacionalização do Ensino Superior.....</b>	<b>24</b>
<b>2.5</b>	<b>Estratégias e ações para a internacionalização das instituições de Ensino Superior .....</b>	<b>33</b>
<b>2.6</b>	<b>Internacionalização ativa e passiva do Ensino Superior.....</b>	<b>36</b>
<b>2.7</b>	<b>Internacionalização <i>cooperativa</i> da UNESCO <i>versus</i> <i>lucrativa</i> da OMC e o Processo de Bolonha .....</b>	<b>39</b>
<b>2.8</b>	<b>Benefícios, riscos e obstáculos à internacionalização do Ensino Superior.....</b>	<b>45</b>
<b>3</b>	<b>O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>49</b>
<b>3.1</b>	<b>O ciclo das políticas públicas .....</b>	<b>53</b>
<b>4</b>	<b>ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOÇÃO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL .....</b>	<b>75</b>
<b>4.1</b>	<b>Dos períodos às motivações.....</b>	<b>75</b>
<b>4.2</b>	<b>O Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) .....</b>	<b>96</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>107</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>113</b>
	<b>APÊNDICE A - CLASSIFICAÇÃO MUNDIAL DAS UNIVERSIDADES SEGUNDO O RANKING DA ARWU.....</b>	<b>120</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Ao analisar o trajeto histórico das universidades no mundo, desde as mais antigas *madrasab* islâmicas<sup>1</sup> e as universidades medievais<sup>2</sup>, passando pelas universidades de Salamanca e de Coimbra<sup>3</sup>, pelos *colleges* e pela Universidade de Harvard<sup>4</sup>, pela Universidade de Berlim<sup>5</sup> (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2012), até atualmente as mais modernas e bem conceituadas instituições de Ensino Superior classificadas nos *rankings* internacionais<sup>6</sup>, pode-se observar um aspecto comum entre elas. Respeitando-se os contextos históricos, sociais, culturais, políticos, econômicos e tecnológicos específicos de cada época e local, *mutatis mutantis*, são essas instituições o espaço privilegiado de construção, disseminação e transferência de ideias, do saber, da pesquisa, do conhecimento e da inovação, desempenhando papel decisivo para o desenvolvimento dos povos, das nações.

Sem a intenção de aprofundar no debate acerca da *crise da universidade*<sup>7</sup>, onde são questionados e revisados o papel e a função das instituições de Ensino Superior (IES), estrutura e organização, autonomia e financiamento, parte-se do reconhecimento consensual da importância do protagonismo dessas instituições de ensino e pesquisa como o *locus* da produção do conhecimento, das informações, ou seja, da produção técnico-científica capaz de produzir efeitos nas sociedades na medida em que os objetivos sejam demonstrados no alcance da capacitação pessoal e profissional dos cidadãos e promoção do desenvolvimento socioeconômico dos países.

Como nunca no passado, a educação superior, parece assumir, no Brasil e no mundo, o lugar de tema de momento – e não poderia deixar de sê-lo, em plena “Era do Conhecimento”.

No Brasil e na América Latina, em particular, ela deveria ser o tema político por excelência, pois de sua evolução e qualidade depende, em grande medida, o futuro do país e do continente e suas reais possibilidades de um melhor posicionamento na nova divisão internacional do trabalho, baseada no domínio da ciência e da informação. (MELLO, 2011, p. 17).

A produção de conhecimento e informação e a difusão destes são elementos essenciais para o estabelecimento de projetos de desenvolvimento de qualquer país. Assim, ressalta-se a

<sup>1</sup> No ano de 859, em Fez, Marrocos, fundou-se a *madrasab* Jāmit’at AL-Qarawiyyin - centro de conhecimento que pode ser comparada às universidades europeias.

<sup>2</sup> Universidade de Bolonha fundada em 1088, de Paris em 1090 e de Oxford em 1096 foram as primeiras instituições universitárias do Ocidente.

<sup>3</sup> Fundadas respectivamente em 1218, na Espanha, e em 1290, em Portugal.

<sup>4</sup> Os *colleges* datam do século XVII e a Universidade de Harvard de 1860, ambos nos Estados Unidos.

<sup>5</sup> Fundada em 1810, na Alemanha.

<sup>6</sup> A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) reconhece os *rankings* internacionais de universidades do *Times High Education* e do *QS World University*. (<http://www.capes.gov.br>).

<sup>7</sup> Vide RIBEIRO (1991).

importância da academia pelo fato de ser a responsável pela formação de recursos humanos e pela geração de conhecimentos científicos e tecnológicos a serem oportunamente utilizados no desenvolvimento das atividades produtivas dos países. Aqueles países que possuem maiores capacidades técnicas e organizacionais voltadas para a produção de conhecimento e informação têm condições mais propícias para influenciar, em seu favor, a divisão internacional do trabalho. Em outras palavras, o conhecimento assegura a determinados países ocuparem posições privilegiadas no sistema internacional, pois articula o aumento da lucratividade e da capacidade de inovação das empresas no contexto produtivo e permite que os habitantes, principalmente aqueles que possuem formação mais qualificada, ocupem posições mais sofisticadas e bem remuneradas dentro da divisão social do trabalho.

Inseridas nesse contexto de relação entre interesses sociais, econômicos e setor produtivo, é grande o desafio lançado à Educação, em especial à Educação Superior. Há uma injunção cada vez maior na sociedade capitalista para que as Instituições de Ensino Superior (IES) se preparem para responder a seu papel social e inovador, e ao mesmo tempo, busquem atender às suas tradicionais competências de ensino, pesquisa e extensão e se envolvam, conforme defendido por Santos e Almeida Filho (2012), com o que os autores denominaram a quarta missão – a internacionalização.

Pretende-se ir mais longe ao mostrar que a internacionalização pode proporcionar um campo inteiramente novo de atuação que, embora respirando desejavelmente em conjunto com as outras três missões, igualmente abre caminho às universidades por uma via autônoma de atuação ao serviço da sociedade, no quadro do que aqui se designa por agenda de diplomacia cultural universitária que, pelo menos para algumas delas, se especula poder constituir a sua quarta missão. (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2012, p.23).

A internacionalização do Ensino Superior (ES) é um processo mundial crescente, provocado e estimulado pela globalização das interações políticas, econômicas, institucionais e sociais entre os países. Esse processo vem sendo sistematicamente estudado desde o início da década de 1990 e tem sido cada vez mais entendido como parte integrante do cenário acadêmico com uma crescente importância nos planejamentos estratégicos no nível institucional, além do nacional e setorial.

No que concerne ao nível institucional, as pesquisas sobre o tema se concentram, prioritariamente, em dois campos de conhecimento: o da Educação e o da Administração. No primeiro, sob a perspectiva do Ensino Superior, a Educação Internacional é focada especificamente a extensão das atividades das instituições para o exterior - aspectos organizacionais e programáticos – realizadas no nível institucional, como por exemplo, a organização curricular, mobilidade discente e docente, programas acadêmicos de cooperação.

Enfatiza-se, nesse campo de estudo, a atuação das instituições universitárias, de pesquisa, de fomento, de cooperação internacional para a realização do processo internacional. A essa perspectiva juntam-se as preocupações da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), numa abordagem de “solidariedade”. Já o segundo campo de conhecimento foca seus estudos concebendo a internacionalização como estratégia empresarial e competências organizacionais e considera a educação como um serviço, portanto sob a ótica econômica de negócio (PINHEIRO, 2008). Essa abordagem coaduna com as orientações da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Banco Mundial (BIRD), com uma tendência mercantilista (CASTRO, 2011).

No campo das Políticas Públicas da Ciência Política, relacionado aos níveis nacional e setorial, a internacionalização do ES ainda não se constitui um tema de múltiplas pesquisas. Esse fato pode ser observado não por falta de importância ou interesse dos estudiosos, mas possivelmente pelo restrito conhecimento do tema e limitada divulgação dos trabalhos. E exatamente nesse sentido é que se pretende contribuir com os estudos acadêmicos por meio desse trabalho: investigar as estratégias e políticas públicas para a promoção da internacionalização do ES do Brasil com ênfase nos níveis nacional e setorial do processo, tendo em vista o ciclo de políticas públicas, enfatizadas nessa pesquisa, as etapas de formulação, implementação e avaliação.

Partindo do pressuposto que os estudos sobre o processo da internacionalização do ES são recentes, o mesmo não se pode dizer sobre determinadas práticas. As atividades ou formas de internacionalização do ES, na perspectiva de ensino e pesquisa, já são identificadas no Brasil mesmo antes de sua tipificação. Por exemplo: as missões estrangeiras no século XVIII para pesquisa da fauna e a flora brasileiras (cooperação); a fundação das primeiras escolas técnicas superiores e faculdades, no século XIX com a vinda da família real portuguesa; ou ainda, a migração internacional de intelectuais<sup>8</sup> para o Brasil (mobilidade), fundando as atividades de pesquisa científica sistemática no país, na década de 1930, são eventos que podem ser identificados como internacionalização, promovidos por estratégias e ações governamentais, que seguiram a uma lógica de formulação e implementação. E mesmo passado tantos anos dessa prática internacional, sua avaliação parece ser uma das carências da administração pública brasileira.

Esse trabalho apresenta uma leitura histórica e periódica das estratégias e políticas públicas para promoção da internacionalização do ES do país com recorte temporal no início

---

<sup>8</sup> Schwartzman (2001, p.221) relaciona nominalmente a primeira e segunda gerações de cientistas estrangeiros educados no exterior, dentre eles Cesar Lattes, que se erradicaram no país pela política brasileira de atração de cérebros.

da década de 1960 - durante os governos militares e modelo de Estado burocrático - até os dias atuais - governos democráticos e modelo de Estado “gerencialista” -, incluindo o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF). Por meio dessa periodização, percebe-se o desenvolvimento da concepção de internacionalização no país, como é implementada caracterizando a sua forma, em conformidade com determinadas motivações, orientada por princípios, valores, percepções e propósitos nacionais, comumente emanados das injunções do sistema econômico-político internacional e em consonância com o projeto de desenvolvimento nacional.

A estrutura dessa dissertação compõe-se de capítulo introdutório, dois capítulos que contemplam pressupostos teóricos, capítulo de investigação empírica, finalmente, as considerações finais, as referências bibliográficas e os anexos.

No primeiro capítulo, descrevo conceitos, definições, abordagens, motivações, estratégias e ações para a internacionalização das IES, a forma como é adotada pelos países e instituições, a concepção e influência de organismos internacionais na elaboração das agendas nacionais, bem como os benefícios, riscos e obstáculos à internacionalização do ES. Nessa parte, apresenta-se como o tema tem sido abordado na literatura estrangeira, com destaque para as reflexões de Altbach (2005), Knight (1997; 2003; 2004; 2007; 2008; 2012), De Wit (2013), Qiang (2003), Van der Wende (1997); e na literatura brasileira, ainda que restrita, destacam-se os trabalhos de Morosini (2006), Miura (2006), Mello (2011), Lima e Contel (2011).

No capítulo seguinte, discuto significados de políticas públicas, sinalizando as características que as tornam de excelência e, a despeito da vasta literatura, verifica-se consenso entre os autores selecionados quanto à presença de componentes comuns em toda política pública. Nessa linha consensual, trabalhamos as etapas do processo na perspectiva teórica, ou seja, o ciclo de políticas públicas, desde a elaboração da agenda até o momento de avaliação, considerando o processo propenso à retroalimentação.

Para introduzir a discussão empírica do capítulo em sequência, paralelamente, ainda nesse capítulo explico como se dá o processo de formação de políticas públicas para a promoção da internacionalização do ES do Brasil, abordando a fase de formulação, de implementação e seus modelos *top down* (de cima para baixo) e *bottom up* (de baixo para cima), e também a fase de avaliação, na qual se aborda a importância da construção de indicadores para as questões de efetividade e *accountability*. Portanto, essa seção traz ao mesmo tempo o constructo teórico e explicativo das estratégias e formação das políticas públicas que promovem direta ou indiretamente a promoção da internacionalização do ES do Brasil. As obras mais relevantes são Saraiva (2006), Silva e Melo (2000), Hill (2006) e Cunha

(2006), além do documento produzido pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, que trata dos Indicadores aplicados à gestão pública (BRASIL, 2012).

O último capítulo, portanto, traça um retrospecto das estratégias e políticas públicas para a promoção da internacionalização do ES do Brasil, demonstrando a forma de internacionalização adotada no país, as motivações para tanto, o arcabouço institucional e as políticas públicas setoriais (educação, ciência, tecnologia e inovação, relações exteriores) envolvidas em consonância com os planos de desenvolvimento político-econômico projetados para o Brasil, que direta ou indiretamente promovem a internacionalização do ES. Munido de aparato teórico tem-se, assim, os recursos para a análise do modelo de formulação e implementação das políticas públicas para a promoção da internacionalização, tendo o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) como arquétipo representativo e sintético do processo, e para verificar as possíveis implicações da aplicação do modelo adotado pelas autoridades públicas do país frente à importância de avaliação dessas políticas, na perspectiva do Estado “gerencialista”. Para tanto, fundamenta-se, principalmente, na obra de Lima e Contel (2011), e na análise de documentos oficiais, como políticas, planos e decretos de âmbito nacional e setorial.

A metodologia dessa pesquisa conta um levantamento bibliográfico e revisão sistemática da literatura acerca do *estado da arte* sobre a internacionalização do Ensino Superior, por meio de periódicos educacionais eletrônicos e obras especializadas, principalmente publicações estrangeiras, relatórios e estudos produzidos pelas agências internacionais, como UNESCO e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em seguida e de igual forma, esse tratamento foi dado à literatura sobre políticas públicas com ênfase no ciclo das políticas públicas: elaboração da agenda, formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação, incluindo a importância dos indicadores para o processo.

A segunda fonte dessa pesquisa está amparada pela análise de documentos oficiais, tais como: leis federais, decretos, portarias, políticas, planos e programas das áreas da educação, ciência e tecnologia e relações exteriores; relatórios de gestão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), estatísticas da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) relacionados às estratégias, ações e políticas que busquem a promoção da internacionalização da educação superior. Ainda utilizo outras fontes como Acordos e

Convênios de Cooperação Internacional, bem como Protocolos e Declarações Internacionais relacionados ao tema.

Por meio de visitas na CAPES, CNPq e na Consultoria do Senado Federal para os temas de Educação e de Relações Exteriores em Brasília, pôde-se ter acesso a uma série de documentos e relatórios oficiais desses órgãos, experimentando a legalidade e legitimidade da Lei de Acesso à Informação nº 12527/2011 que regulamenta o acesso a dados públicos, situação não experimentada nas tentativas de contato com as secretarias do Ministério da Educação.

Para analisar as informações registradas e os dados coletados adoto o método qualitativo dedutivo para verificar as estratégias e políticas públicas nacionais e setoriais que direta ou indiretamente contribuem para a internacionalização do ES, identificando no Programa Ciência sem Fronteiras (CsF), o exemplo sintético dessas políticas.

Dessa feita, provida de construto teórico, dados e informações relacionadas ao tema, a dissertação foi construída por meio da consulta e leitura de livros, artigos, relatórios de agências nacionais e internacionais, documentos institucionais, além da análise de publicações produzidas pelo Governo Federal, com a finalidade de promover uma discussão mais profunda e científica acerca da internacionalização do ES e provocar as reflexões: Como a internacionalização do ES é concebida no país em nível nacional e setorial? Que aspectos/motivações explicam, por meio das opções dos Governos brasileiros, as formas da condução do processo de internacionalização da Educação Superior adotadas? Que críticas podem ser levantadas acerca do modelo seguido pelas autoridades governamentais na formulação e implementação das políticas públicas e setoriais (educação, ciência e tecnologia e relações exteriores) que promovem direta ou indiretamente a internacionalização do ES no país? Finalmente, considerando que a internacionalização não tem um fim em si mesma, antes é um meio para se atingir benefícios para a sociedade, e abordando o Programa Ciência sem Fronteiras como arquétipo representativo e sintético do processo, em que medida pode-se falar em efetividade dessas estratégias e políticas no contexto do Estado “gerencialista” brasileiro e quais as possíveis implicações para a *accountability* (prestação de contas) para a sociedade?



## **2 REVISÃO DE LITERATURA SOBRE INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: PRESSUPOSTOS TEMÁTICOS**

Para o entendimento da complexidade e amplitude do processo da internacionalização do Ensino Superior e como o processo é compreendido no Brasil em nível nacional, setorial e institucional e os aspectos que explicam a forma predominante eleita pelos Governos brasileiros, são necessárias algumas considerações sobre o ponto de vista teórico. Para tanto, nesse capítulo, discorro acerca do significado de pressupostos temáticos e de termos da literatura especializada e que são utilizados na produção desse texto. Disserto, teoricamente, sobre definições, abordagens, motivações, estratégias e ações, modelos ativo/passivo e cooperativo/competitivo da internacionalização, bem como possíveis benefícios, riscos e obstáculos da internacionalização. A partir de informações acerca da forma de condução do processo de internacionalização em países como Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e Chile e por meio de numa perspectiva comparativa é possível apreender alguns aspectos característicos dos modelos de internacionalização do ES concebidos nesses países.

### **2.1 Globalização e internacionalização do Ensino Superior**

Nessa pesquisa faz-se uma diferenciação entre o significado dos termos globalização e internacionalização do Ensino Superior. É fundamental diferenciá-los. A globalização, de acordo com a concepção da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), trata-se de um processo multifacetado com implicações econômicas, sociais, políticas e culturais e que afeta, de forma significativa, o Ensino Superior. Ainda de acordo com essa organização, de forma mais estrita, a internacionalização caracteriza-se como um conjunto de processos relativos aos planos curriculares, ensino e aprendizagem, pesquisa, acordos institucionais e mobilidade de estudante e pesquisadores, constituindo-se em uma forma de responder aos desafios e às oportunidades da globalização (PINHEIRO, 2008). Como a globalização afeta diretamente o Ensino Superior, não se pode ignorar esse fenômeno em ascensão e suas implicações.

Não se afastando completamente da visão da UNESCO, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entende a globalização a partir da perspectiva de integração econômica, enquanto entende a internacionalização a partir da perspectiva da educação transnacional, que envolve as atividades das instituições de Ensino

Superior que cruzam as fronteiras dos países, como, por exemplo, o estabelecimento de outros *campi* e centros de aprendizagem fora do país-sede, além da mobilidade de estudantes de um país para outro (PINHEIRO, 2008).

Com maior enfoque na participação dos atores interessados no processo, a internacionalização Altbach (2005) enfatiza a autonomia, iniciativa e criatividade dos agentes do Ensino Superior, nesse novo ambiente, para formular políticas e programas específicos para reagir aos seus efeitos da globalização. Não obstante os apoiadores ou críticos da globalização, para o autor, esse fenômeno não pode ser completamente evitado e as instituições acadêmicas, quando se colocam alheias às tendências econômicas e sociais, correm o risco de se tornarem “moribundas e irrelevantes” (ALTBACH, 2005, p.4).

Outro termo utilizado nesse trabalho é transnacionalização da educação superior, o qual indica a ramificação da presença de estabelecimentos de ensino estrangeiros em contextos distintos aos de sua origem<sup>9</sup>. Essa situação ocorre sob a forma de oferta de serviços, sob a forma de contratos de franquias com a iniciativa local, ou mesmo por intermédio de funções patrimoniais com aquisições integrais de pessoas jurídicas ou com partilha de ações entre negociadores<sup>10</sup>.

A globalização está gerando, como uma de suas formas de manifestação histórica, a *transnacionalização progressiva da educação superior*, materializada em modelos transfronteiriços de oferta de programas educativos presenciais ou a distância, seja em combinações institucionais originais, que ultrapassam os antigos formatos das estruturas vinculadas a circunscrições meramente locais ou nacionais de referência. (TÜNNERMANN BERNHEIM, 2009 *apud* MELLO, 2011, p.36).

Para se evitar a confusão dos termos globalização e internacionalização da educação superior, os dois termos têm tratamento diferenciado no desenvolvimento desse estudo. *A priori*, a posição adotada para o termo globalização, devido a sua tendência econômica, política, social, tecnológica e científica, é a de um processo que exerce impactos sobre a internacionalização do Ensino Superior e esta, ao mesmo tempo, responde aos desafios da globalização, que gera a transnacionalização da educação superior.

<sup>9</sup> No caso brasileiro, por exemplo, o grupo mineiro Kroton Educacional S.A., com abertura de capital ao mercado financeiro desde 2007, marca sua participação no exterior e já possui uma associação no Uruguai e seis unidades de ensino no Japão. Outras IES privadas que também abriram seu capital foram: Anhanguera Educacional, Estácio Participações S.A. e o grupo SEB (Sistema Educacional Brasileiro) (LIMA; CONTEL, 2011, p. 210-213).

<sup>10</sup> Quanto aos investimentos de grupos internacionais na educação superior privada no Brasil, têm-se as informações de que a rede mundial *Laureate International Universities* comprou 51% da Universidade Anhembimorumbi (São Paulo), é proprietária de outras IES em várias regiões do país, como exemplo a Universidade Potiguar (Natal), *Business School* (São Paulo), Escola Superior de Administração, Direito e Economia (Porto Alegre) e o Centro Universitário do Norte (Amazonas). Outro grupo internacional, *Whitney International*, controla 50% das Faculdades Jorge Amado (Salvador), o grupo *Apollo Group* tem participação nas Faculdades Pitágoras (Belo Horizonte) e com interesse em adquirir o Grupo Objetivo (LIMA; CONTEL, 2011, p. 210-213).

Por opção de estilo linguístico as expressões internacionalização do Ensino Superior (ES), internacionalização das Instituições de Ensino Superior (IES), internacionalização da educação superior, internacionalização universitária, internacionalização acadêmica são usadas no desenvolver do trabalho com o mesmo significado, ou seja, como sinônimos.

Vale lembrar ainda, que o termo Ensino Superior nessa pesquisa engloba todas as IES que desenvolvem atividades (ensino, pesquisa e serviços) nas modalidades de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado), sendo as modalidades diferenciadas no contexto específico abordado quando se quiser distingui-las.

## **2.2 Conceitos e definições acerca de internacionalização do Ensino Superior**

Nas duas últimas décadas, as definições de internacionalização do Ensino Superior têm sofrido algumas mudanças. Ao se dedicar sobre o estudo do *estado da arte*, Morosini (2006) identifica dois momentos importantes na construção do conhecimento teórico do tema. O primeiro momento caracteriza-se pela construção teórica de conceitos – seria nesse momento em que os estudos brasileiros se localizariam pela limitada literatura nacional produzida. No segundo momento, os conceitos construídos são redefinidos, surgindo novas concepções mais abrangentes, e ao mesmo tempo, busca-se definir estratégias para a implementação das políticas e melhoria das práticas da internacionalização da educação superior. Esse momento de revisão e novos desafios ao debate teórico é bastante relevante para essa pesquisa, já que busca, até mesmo, ir além, e explanar se existiria efetividade das políticas públicas de internacionalização das IES, baseado nos recursos teóricos acerca do ciclo de formação das políticas públicas.

No debate sobre o tema, nos anos noventa, era usado o termo educação internacional para abranger uma série fragmentada de atividades internacionais, pouco relacionadas entre si, na educação: o estudo no exterior, orientação de estudantes estrangeiros, intercâmbio de estudantes e funcionários entre universidades, ensino voltado para o desenvolvimento e estudo de áreas específicas (DE WIT, 2013, p. 70).

Semelhantemente à perspectiva teórica focada nas atividades das instituições de Ensino Superior, Van der Wende (1997) indica que a internacionalização se refere às múltiplas atividades, programas e serviços relacionados aos estudos internacionais, cooperação técnica e intercâmbios educacionais internacionais. Para esse autor, a internacionalização é entendida como qualquer esforço sistemático, sustentado, e que tem por objetivo tornar o Ensino Superior mais responsivo às demandas e desafios relacionados à globalização das sociedades, da economia e do mercado de trabalho. Esse entendimento

evidencia a importância da internacionalização como recurso para o desenvolvimento da educação superior ao alinhar-se aos padrões internacionais e demonstrar capacidade de resposta ao ambiente global. Portanto, sob essa abordagem, as políticas públicas para a internacionalização tenderiam a responder ao processo de globalização, nas suas dimensões sociais, econômicas e mercadológicas, e não especificamente ao setor educacional.

Para Qiang (2003), a internacionalização da educação superior é vista como a forma que um país responde aos impactos da globalização, respeitando, porém, as características locais da nação. Esse autor acredita que os elementos principais da complexidade e da riqueza do conceito estão alicerçados na preservação da identidade nacional e cultural. A história de cada país, a cultura local, recursos e prioridades são essenciais para compreender a forma como cada país se relaciona e responde às outras nações. Baseado nesses pressupostos, pode-se compreender a concepção de internacionalização adotada pelos tomadores de decisão da formulação das políticas públicas brasileiras nos períodos investigados.

Ainda segundo o mesmo autor, a internacionalização não deve constituir como um fim em si mesmo, na medida em que as instituições de ensino estão preocupadas em atingir alguns objetivos específicos, como melhoria da qualidade dos programas e currículos, reestruturação e atualização do sistema educacional etc.

Avançando na construção dos conceitos, Knight (2003) explica a internacionalização das instituições de Ensino Superior como o processo no qual se integra uma *dimensão internacional/intercultural ao ensino, pesquisa e aos serviços de uma instituição*. Nessa abordagem, entende-se a internacionalização como um processo dinâmico e não como um conjunto de atividades isoladas das instituições como apresentadas na perspectiva de Van der Wende (1997). A preocupação dessa visão está na sustentabilidade da dimensão internacional da instituição que vai além de suas funções essenciais: ensino, pesquisa e prestação de serviços à comunidade.

Para além dessa perspectiva, aponta-se o entendimento de Santos e Almeida Filho (2012), que

... hoje se valoriza uma universidade em função da qualidade da formação que ministra, da profundidade e impacto da investigação que desenvolve ou dos índices de desempenho que apresenta nas suas atividades de inovação<sup>11</sup>; e vemos igualmente emergir, em complemento dos anteriores, um novo padrão de referência baseado em índices de internacionalização tais como percentagem de estudantes ou de professores estrangeiros; pensamos não ser necessário muito tempo para que seja valorizada, em

---

<sup>11</sup> O Instituto de Ensino Superior da Sanghai Jiao Tong University elabora anualmente uma classificação mundial das universidades (*Academic Ranking of World Universities – ARWU*), levando em conta dados mundialmente comparáveis como qualidade da educação, qualidade da faculdade, publicações dos resultados de pesquisa, *performance* acadêmica das IES. Das 20 universidades melhor classificadas, 17 são dos Estados Unidos, 2 são do Reino Unido e 1 da Suíça. (ARWU, 2013). Tabelas do Apêndice A.

idêntica medida, a capacidade para definir e concretizar uma agenda autônoma de diplomacia cultural universitária, contribuindo para a criação de um espaço alargado, transnacional, de conhecimento. (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2012, p. 58).

E ainda defendem que exatamente devido a essa “capacidade autônoma para definir e concretizar uma agenda autônoma de diplomacia cultural universitária” é que se confere às universidades o caráter de missão, de uma nova missão – a internacionalização.

Com foco tanto nas atividades das instituições quanto no processo dinâmico da educação superior, Soderqvist (2002) aposta na complementariedade das perspectivas para elaborar sua definição. Assim, para a autora, a internacionalização de uma instituição de Ensino Superior é um processo de mudança de uma IES nacional para uma IES internacional levando à inclusão de uma dimensão internacional em todos os aspectos da sua administração visando melhorar a qualidade do ensino e pesquisa e alcançar as competências desejadas. (SODERQVIST, 2002, p.29).

Grande protagonista do segundo momento na construção dos conceitos e no debate acadêmico, Knight (2003) redefine o conceito de internacionalização, propõe um conceito atualizado e que reflita as atuais mudanças e desafios na educação superior. Para ela, a internacionalização em *nível nacional, setorial e institucional* é definida como o *processo* no qual se integra uma *dimensão internacional, intercultural ou global* nos *propósitos, funções e oferta* de educação pós-secundária (KNIGHT, 2003, p.2). A novidade é que na nessa definição, a autora engloba os diferentes níveis (nacional, setorial e institucional) de *stakeholders* (grupos de interesses) e a diversidade de novos programas e métodos de distribuição de programas acadêmicos *cross-border* (transfronteiriços). Para a autora, não se trata de oferecer uma definição universal do conceito, mas assegurar que o seu significado seja apropriado para diferentes contextos e países.

Detalhando os termos específicos, a autora explica que os *níveis nacional e setorial* dizem respeito a órgãos governamentais: como para o caso brasileiro, o Poder Executivo, Ministério da Educação (MEC), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério das Relações Exteriores (MRE), agências nacionais de fomento à pesquisa e à educação, como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) entre outros; e órgãos não-governamentais. Quanto ao *nível institucional* incorporam as instituições públicas e privadas de Ensino Superior.

O termo *processo*, utilizado na definição em questão, enfatiza a necessidade de esforço contínuo e sustentado da internacionalização, demonstrando a evolução e o desenvolvimento

do próprio conceito para além das ações isoladas e institucionalmente não integradas e que são consideradas, simplificada, como sinônimo de internacionalização. Além disso, processo é pensado em termos de um modelo tripartite de educação – *inputs*, processo e *outputs*. Se internacionalização for definida em termos de *inputs*, *outputs* ou de benefícios se torna menos geral e deve refletir as prioridades específicas de um país, de uma instituição ou um grupo específico de *stakeholders* (KNIGHT, 2003, p.2).

A *dimensão internacional* é usada no sentido de relações entre nações, culturas e países; a *dimensão intercultural* refere-se à diversidade de culturas dentro dos países, comunidades e instituições; e a *dimensão global* indica o âmbito mundial da educação. Juntos, esses termos se complementam e representam a amplitude da internacionalização, segundo a autora.

A ideia de *integração* enfatiza a inserção dos aspectos internacionais e interculturais nas políticas e programas de Ensino Superior, de forma a garantir a sua sustentabilidade.

Finalmente os termos *propósitos* referem-se aos papéis e objetivos que a educação superior tem para um país ou a missão de uma instituição; *funções* significam os elementos primordiais que caracterizam o sistema de educação superior (ensino, pesquisa e extensão); e a *oferta* indica um conceito mais restrito e refere-se à disponibilização de cursos e programas educacionais, em nível nacional ou em outros países, incluindo a oferta de serviços de novos fornecedores como companhias multinacionais, interessadas mais com a dimensão mundial que a internacional ou intercultural da pesquisa e prestação de serviços à comunidade (KNIGHT, 2003).

Tempos depois, Altbach (2005) também trabalha na redefinição do conceito e inclui os níveis nacional/setorial e institucional nos seus estudos, exemplificados pelas políticas e programas específicos elaborados por governos, sistemas acadêmicos, instituições e departamentos individuais desafiados a adaptarem ou explorarem a globalização. Segundo esse autor, a internacionalização enfatiza a autonomia e iniciativa das instituições em lidar com os desafios e oportunidades proporcionados pela globalização. Como exemplo tem-se as políticas de harmonização do Ensino Superior no Espaço Comum Europeu – acordos de Bolonha -, que facilitam a cooperação e a parceria acadêmica na região (ALTBACH, 2005, p.64).

O fato é que, conforme lembra De Wit (2013, p.13) como a internacionalização ainda é um conceito relativamente jovem, é necessário repensá-lo, ou mais do que o exercício de repensá-lo, é preciso uma chamada à ação para trazer de volta ao primeiro plano os valores e objetivos centrais da internacionalização, dentre eles uma estratégia para aprimorar a qualidade do ensino e da pesquisa, ou de acordo com Morosini (2006), realizar estudos de

políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento da qualidade acadêmica e social no país.

Nessa pesquisa optou-se por adotar a definição de internacionalização baseada nas revisões de Knight (2003) e Altbach (2005) devido à amplitude do conceito e à possibilidade de trabalhar com esse conceito no entendimento do processo no caso brasileiro.

### 2.3 Abordagens da internacionalização das instituições de Ensino Superior

O termo abordagem é utilizado por autores para se referirem a posições adotadas por pessoas em posição de liderança para a promoção e implementação de programas destinados à internacionalização. As diferentes abordagens descrevem a internacionalização como complementares e não exclusivas, as quais podem ser adotadas por países e instituições simultaneamente e não existe uma abordagem exata, segundo Knight (2004).

Knight e De Wit (1995) propõem quatro abordagens da internacionalização que se destacam como a tipologia mais comumente usada no tratamento ao tema, sendo também adotada por Qiang (2003, p.250), assim resumida:

Quadro 1 – Abordagens para a internacionalização

Tipo de abordagem	Descrição da abordagem
Atividades ( <i>activity approach</i> )	Internacionalização é concebida em termos de atividades ou programas específicos, por exemplo, mobilidade acadêmica (estudantes e professores), reforma curricular, cooperação técnico-científica.
Competências ( <i>competency approach</i> )	Internacionalização envolve o desenvolvimento de habilidades, atitudes e valores nos estudantes, professores e pessoal administrativo para a experiência internacional, de forma a promover competências neste público. As atividades internacionais são um meio por meio do qual se desenvolvem as competências para o mercado de trabalho.
Cultural ( <i>ethos approach</i> )	Internacionalização relaciona-se ao conjunto de valores, normas, crenças que contenham princípios e objetivos de uma cultura organizacional que valorize perspectivas e iniciativas internacionais e interculturais.
Processo ou estratégica ( <i>process approach</i> )	Internacionalização concebida como processo sustentável com ênfase nos aspectos organizacionais, nas políticas e nos procedimentos relacionados à integração da dimensão internacional/intercultural no ensino, pesquisa e serviços prestados pela instituição.

Fonte: Adaptado de Qiang (2003).

Mais tarde, Knight (2004) reafirma em suas pesquisas que a abordagem, diferentemente de definição, é empregada para descrever e avaliar a maneira como a internacionalização está sendo implementada por países e instituições, refletindo os valores, prioridades e ações adotados durante o processo de promoção e implementação.

A autora complementa as abordagens anteriores e propõe uma tipificação em diferentes níveis (nacional, setorial e institucional) com a finalidade de que seja útil às instituições na reflexão quanto às características dominantes de sua abordagem atual ou a identificação da abordagem que se pretende ser adotada para atenderem aos desafios impostos pela internacionalização.

As abordagens reconhecidas na internacionalização das instituições de Ensino Superior são descritas a partir dos níveis nacional/setorial e institucional resumidas nos Quadros 2 e 3 (KNIGHT, 2004).

Quadro 2- Abordagens para internacionalização no nível nacional/setorial

Tipo de abordagem	Descrição da abordagem
Programática ( <i>programs</i> )	Internacionalização de Ensino Superior é vista em termos de oferecimento de programas que facilitam instituições e indivíduos a ter oportunidades para se engajar em atividades internacionais, tais como mobilidade, pesquisa e redes de trabalho.
Razões ( <i>rationales</i> )	Internacionalização de Ensino Superior é apresentada em termos de motivos (ou por quês) que o Ensino Superior nacional se torna mais internacional. As razões podem envolver desenvolvimento de recursos humanos, alianças estratégicas, negócios comerciais, projeto de nação e desenvolvimento social e cultural.
<i>Ad hoc</i>	Internacionalização de Ensino Superior é tratada como uma resposta pontual ou reativa para lidar com as novas oportunidades apresentadas pela oferta internacional, mobilidade e cooperação internacional na educação pós-secundária.
Políticas ( <i>policy</i> )	Internacionalização do Ensino Superior é descrita em termos das políticas que enfatizam a importância da dimensão internacional ou intercultural na educação pós-secundária. As políticas podem ser de variados setores, por exemplo, educação, relações exteriores, ciência e tecnologia, cultura ou comércio.
Estratégicas ( <i>strategic</i> )	Internacionalização do Ensino Superior é considerada o elemento chave da estratégia nacional para alcançar os objetivos e as prioridades domésticas e internacionais de um país.

Fonte: KNIGHT (2004, p.19).

Quadro 3 – Abordagens para internacionalização no nível institucional

Tipo de abordagem	Descrição da abordagem
Atividade ( <i>activity</i> )	Internacionalização é descrita em termos de atividades tais como estudo no exterior, programas acadêmicos e curriculares, redes de trabalho e ligações acadêmicas, desenvolvimento de projetos e instalação de parte do campus fora do país.
Resultados ( <i>outcomes</i> )	Internacionalização é apresentada na forma de resultados esperados, tais como competências de estudantes, maior número de acordos internacionais e parceiros ou projetos.
Razões ( <i>rationales</i> )	Internacionalização é descrita com respeito às motivações primárias ou razões que direcionam a instituição à dimensão internacional. Isso pode incluir padrões acadêmicos, geração de ganhos financeiros, diversidade cultural e desenvolvimento de estudantes e pessoal administrativo.
Processual ( <i>process</i> )	Internacionalização é considerada um processo quando uma dimensão internacional é integrada no ensino, aprendizagem e funções de serviços da instituição.
Interna ( <i>at home</i> )	Internacionalização é interpretada como a criação de uma cultura ou clima no campus que promova e apoie o entendimento internacional/intercultural e focalize sobre as atividades baseadas no campus.



Tipo de abordagem	Descrição da abordagem
Externa ( <i>cross-border</i> )	Internacionalização é vista como a oferta de educação transfronteira pra outros países através de uma variedade de modos de oferta (face a face, a distância, <i>e-learning</i> ) e através de diferentes acordos administrativos ( <i>franchising, twinings e branch campuses</i> ).

Fonte: KNIGHT (2004, p.20).

O que importa nesse tópico é deixar claro que a abordagem da internacionalização do Ensino Superior não é única, tampouco universal, e que varia de acordo com as partes interessadas como o governo, gestor da instituição, membros da instituição, disciplinas e alunos, ou seja, abordagem depende do foco dos diferentes níveis nacional/setorial e institucional e a maneira que a internacionalização é implementadas ou que se quer implementar.

A internacionalização, segundo Rudzki (1991) *apud* Miura (2006) seria uma política estratégica de longo prazo para estabelecer ligações no exterior a fim de promover a mobilidade de estudantes, desenvolvimento de pessoal e inovação do currículo. Mais tarde, o autor aprimora seu entendimento acrescentando que a internacionalização é uma característica que define todas as IES, englobando a mudança organizacional, com o objetivo de atingir a excelência no ensino e na investigação (MIURA, 2006).

Grande parte dos estudos sobre internacionalização do Ensino Superior é centralizada na área de Educação e da Administração. Essas áreas do conhecimento utilizam o aparato teórico da abordagem da internacionalização das IES a partir do nível institucional. Essa dissertação faz referência a esse nível de abordagem, entretanto, por inserir-se no campo de estudo da Ciência Política, os níveis nacional/setorial são prioritários na verificação empírica dessa pesquisa, haja vista que tem como objeto as estratégias e políticas públicas para promoção da internacionalização do ES do Brasil a partir da década de 1960 até os dias atuais.

#### **2.4 Motivações para a internacionalização do Ensino Superior**

A internacionalização é interpretada e usada de formas distintas, nos países, em nível nacional, setorial e institucional. Dessa maneira, pode-se identificar a existência de diferentes concepções e, portanto, a partir das motivações em hierarquia de prioridades, a existência de diferentes escolhas referentes às estratégias, ações, práticas e políticas selecionadas para a promoção da internacionalização do ES.

Nesse tópico destacam-se os estudos de Knight e De Wit (1995) e, sobretudo, a revisão bibliográfica de Qiang (2003), que retoma as pesquisas de uma série de autores como

Aigner (1992), Scott (1992), Warner (1992) e Davies (1992)<sup>12</sup>. Desenvolvida a revisão de literatura, Qiang (2003) defende que a internacionalização deve refletir: as circunstâncias locais, tradições e cultura; e por que determinada opção foi adotada.

Aigner (1992) *apud* Qiang (2003) sugere que existam três razões principais para a internacionalização da educação superior: 1) interesse na segurança internacional; 2) manutenção da competitividade econômica; e 3) promoção do entendimento humano entre as nações. Tais razões não são absolutas ou mutuamente exclusivas para a internacionalização e que diferem muito em conteúdo e ênfase.

Aprofundando nos estudos, Scott (1992) *apud* Qiang (2003, p. 251) indica sete imperativos para a educação global. Eles incluem a competitividade econômica; interdependência ambiental; aumento da diversidade étnica e religiosa das comunidades locais; a realidade que muitos cidadãos trabalham para empresas estrangeiras; a influência do comércio internacional sob as pequenas empresas; o fato de que os graduados irão supervisionar ou serem supervisionados por pessoas de grupos raciais e étnicos diferentes do seu próprio; e segurança nacional e relações pacíficas entre as nações.

No âmbito institucional, Warner (1992) *apud* Qiang (2003) examina vários pressupostos e imperativos que podem conduzir a agenda de internacionalização de diferentes universidades. Ele propõe três modelos numa tentativa de apreender a diversidade de abordagens acerca da internacionalização de uma universidade: modelo competitivo, modelo liberal e modelo de transformação social. No modelo competitivo, ao introduzir o conteúdo internacional no currículo acadêmico e outros elementos da vida no campus, denota, principalmente, um meio de tornar os alunos, a instituição e o país mais competitivo no mercado econômico global. O modelo liberal identifica o objetivo primário da internacionalização como autodesenvolvimento num mundo em mudança e/ou educação global para as relações humanas e cidadania. O modelo de transformação social sugere que o objetivo mais importante de internacionalização é proporcionar aos alunos uma consciência mais profunda das questões internacionais e interculturais relacionadas à equidade e justiça, e dar-lhes as ferramentas para trabalhar ativa e criticamente para a transformação social.

Davies (1992) *apud* Qiang (2003) afirma que a internacionalização está intimamente ligada com as restrições financeiras, o aumento do empreendedorismo acadêmico e compromisso genuíno e filosófico às perspectivas interculturais no avanço e disseminação do

---

<sup>12</sup> Esses autores são indiretamente citados devido à impossibilidade de acesso às obras originais, mas importantes dentro da literatura sobre o tema.

conhecimento. Essa visão reflete a situação de aperto fiscal que as universidades enfrentam hoje e coloca a atividade internacional no contexto renda-produção do trabalho.

Ainda sobre as motivações, Knight e De Wit (1995) assinalam dois grandes grupos de razões para a internacionalização: *razões econômicas e políticas* - que incluem argumentos relacionados ao crescimento econômico e investimentos na economia do futuro, mercado de trabalho, política externa, incentivos financeiros e demanda nacional por educação-; e *razões culturais e educacionais* - que incluem o desenvolvimento do indivíduo, dimensão internacional da pesquisa e ensino, desenvolvimento institucional, melhoria da qualidade etc.

Posteriormente, esses grupos de motivações foram subdivididos em quatro categoriais de justificativas: *política*; *econômica*; *sociocultural* e *acadêmica* (KNIGHT, 1997).

A justificativa *política* diz respeito a questões relativas à posição do país e o papel de uma nação no mundo, por exemplo, segurança, estabilidade e paz, influência ideológica, etc. Antes da Segunda Guerra Mundial, por exemplo, havia maior cooperação e intercâmbio internacional no Ensino Superior. Após a guerra, houve maior expansão do intercâmbio no ensino internacional, iniciando-se nos Estados Unidos e na União Soviética. As duas potências tinham razões políticas para a cooperação e intercâmbio do ensino internacional, seja para ter uma maior percepção do mundo, seja para manter e expandir sua esfera de influência, tendo em vista o período de Guerra Fria. O “terceiro mundo” tornou-se o maior campo de batalha da cooperação acadêmica pós-Segunda Guerra. Estados Unidos, União Soviética, Japão e Europa Ocidental percebiam os países em desenvolvimento como região importante para a expansão dos seus poderes econômicos e políticos e investiram em programas de desenvolvimento para as universidades (MELLO, 2011).

A educação, especialmente educação superior, muitas vezes é considerada como uma forma de investimento diplomático para o futuro das relações políticas e econômicas. Por exemplo, as bolsas de estudo para os estudantes estrangeiros, que são vistos como futuros líderes promissores de seus países, são consideradas uma forma efetiva de desenvolver entendimento e afinidades com o país patrocinado. Essa afinidade pode ser benéfica no futuro em termos de relações diplomáticas ou comerciais (KNIGHT, 1997, p. 9).

A partir da década de 80, a configuração do poder político/econômico passa por mudanças. O fortalecimento da Comunidade Europeia (CE) e a ascensão econômica do Japão desafiaram não só o domínio político e econômico dos Estados Unidos, como também o seu domínio na investigação e ensino. Assim, tanto a Comunidade Europeia como o Japão passam a apoiar mais programas de investigação e financiamento.

A justificativa *econômica* diz respeito aos objetivos relacionados aos efeitos econômicos de longo prazo, onde a internacionalização do Ensino Superior é vista como uma

contribuição para a qualificação dos recursos humanos necessária para a competitividade internacional do país, e onde os estudantes estrangeiros de graduação são vistos como chaves para as relações comerciais do país, ou benefícios econômicos diretos (lucros), por exemplo, receitas da instituição e efeito econômico líquido dos estudantes estrangeiros.

Como exemplo, vale destacar o dinamismo do sistema de Ensino Superior norte-americano. As IES transformaram-se em grandes atores de produção de ciência e tecnologia, com eficiência notável em sua organização interna, ou seja, na divisão do trabalho acadêmico, e estreita relação com os atores privados, as empresas produtivas do país - o que permite a transferência de processos de geração de conhecimento para além do âmbito acadêmico. Esse dinamismo tornou os Estados Unidos o maior polo de atração de estudantes, pesquisadores e profissionais qualificados de todo o mundo. Essa condição possibilita a entrada de uma grande quantidade de dinheiro no país. Em 2006 a 2007, cerca de US\$ 36.000 anuais por estudante estrangeiro foram gastos com taxas acadêmicas e despesas cotidianas, transformando um poderoso instrumento de desenvolvimento nacional e regional para o país e contribuindo ainda mais para a dinâmica dos locais onde estão instaladas as universidades e seus centros de pesquisa mais modernos. Naquele período, das 17.672. 000 de matrículas no Ensino Superior, 3,3% eram de estudantes estrangeiros, originários na sequência: da Índia, China, Coreia do Sul, Japão, Taiwan, Canadá e México, sendo que os brasileiros estão em 16º lugar (LIMA; CONTEL, 2011).

Diante dessa perspectiva surge um dos grandes debates acerca dos principais objetivos da internacionalização de uma universidade: assegurar a melhoria da qualidade do Ensino Superior ou desenvolvimento de um mercado internacional de exportação. Para Knight (1997) é essencial encontrar um equilíbrio entre as razões de geração de renda e os benefícios acadêmicos da internacionalização.

No Chile, apesar de ser o maior acolhedor de estudantes internacionais na América Latina, curiosamente, os mecanismos de avaliação de suas universidades não levam em conta a política de internacionalização adotada pelas IES como indicador capaz de ajudar a revelar a qualidade da docência e tampouco da produção universitária. Na prática, desconsideram a internacionalização como fator com visível potencial de influir na elevação da qualidade da educação oferecida (SÁNCHEZ, 2005 *apud* LIMA; CONTEL, 2011). O fato é que mesmo assim, o Chile, desde a década de 1990, tem elaborado políticas e programas de internacionalização do Ensino Superior.

Ainda na perspectiva econômica, destaca-se o caso da Austrália. Segundo relatório da OCDE, em 2002 a educação superior era o 3º produto de exportação de serviços, atrás de viagens e transporte, e o 14º no conjunto das exportações australianas. Em 2005, já ocupava o

6º lugar no total das exportações do país. Isso se deve à agressividade da política de captação de estudantes internacionais e de exportação de serviços educacionais. De 1995 a 2001, o número de estudantes australianos ingressantes na educação superior aumentou apenas 8,6%, em contrapartida, o número de ingressantes estrangeiros aumentou mais de dez vezes, isto é, 146% (MEEK, 2004 *apud* LIMA; CONTEL, 2011).

A justificativa *acadêmica* inclui os objetivos relacionados aos propósitos e funções do Ensino Superior. Uma das principais razões é o alcance de padrões acadêmicos internacionais de ensino e pesquisa. Entende-se que com a dimensão internacional do ensino, pesquisa e extensão se traga valor para a qualidade do sistema de educação superior. Nessa linha, a internacionalização é considerada uma missão central da instituição e não um esforço marginalizado. Ligada à noção de melhoria da qualidade da educação, a ideia é que a internacionalização seja um agente de mudança positiva para a instituição. Knight (1997) observa que as atividades internacionais podem servir como catalisadores para planejamento/reavaliação institucional ou configuração institucional, através da melhoria da gestão de recursos humanos, técnico ou sistemas de infraestrutura.

A justificativa *cultural/social* concentra-se no papel e lugar das próprias língua e cultura do país e na importância de compreender as língua e cultura estrangeiras. A preservação e promoção da cultura nacional é um modo de respeito à diversidade cultural e conter os efeitos homogeneizantes da globalização. O conhecimento da diversidade cultural e étnica dentro e entre os países é considerado como uma forte razão para a internacionalização do sistema educacional de uma nação. Preparar graduados com forte conhecimento e com habilidades em relações interculturais e de comunicação é considerado, por muitos estudiosos, como uma das razões mais importantes para a internacionalização do ensino e aprendizagem dos alunos de graduação e pós-graduação (KNIGHT, 1997, p.11).

Assim, ao longo dos anos, observa-se uma mudança de ênfase sobre as justificativas para a internacionalização do ES. No pós-Segunda Guerra, com base em considerações políticas, a internacionalização foi focada, especialmente, sobre objetivos humanitários de entendimento mútuo e coexistência pacífica entre as nações, e mais tarde, sobre a solidariedade frente aos países do mundo não industrializado. Entretanto, cada vez mais aumenta a preocupação com a competência e competitividade internacionais, e assim, a racionalidade econômica torna-se mais importante. Até mesmo as razões acadêmicas e cultura/social, segundo Qiang (2003), parecem derivar da racionalidade econômica e do ambiente de competitividade internacional.

Resumidamente, Qiang (2003, p.255) acrescentou diferentes subcategorias a cada uma das quatro justificativas acima. À justificativa *política* incluem-se *política externa, segurança*

*nacional, paz e entendimento mútuo, identidade nacional. À econômica acrescentam-se cooperação econômica, científica e competitividade tecnológica, mercado de trabalho, demanda nacional por educação, incentivos financeiros para instituições e governos. À acadêmica, promoção de uma dimensão internacional para ensino e pesquisa, oferta de bolsas de estudos e pesquisa, extensão do horizonte acadêmico, construção da instituição, reputação/status, melhoria da qualidade e padrões acadêmicos internacionais. E para as justificativas cultural/social acrescentam-se reconhecimento da diversidade étnica cultural, desenvolvimento profissional e social dos indivíduos e melhoria das relações interculturais.*

Ao se analisar as diferentes razões para a internacionalização, é importante considerar a participação dos diversos grupos de interesse (*stakeholders*) na educação superior: setor governamental, setor educacional e setor privado. Segundo Qiang (2003), o setor do governo inclui diferentes níveis, do supranacional ao nacional, regional e local. Dentro do governo também há diferentes *stakeholders* que têm interesse na dimensão internacional da educação superior. A maioria deles são os órgãos, agências, fundos ligados à educação. Acrescentam-se a esses grupos, outros relacionados às relações exteriores, cultura, desenvolvimento econômico e comércio, ciência e tecnologia com semelhante interesse na internacionalização do ES.

O setor educacional inclui os diferentes tipos de instituições que compõem o sistema (faculdades, institutos politécnicos, universidades), grupos de pesquisa, associações profissionais, de estudantes, de professores e de pesquisadores, gestores, grupos de defesa e grupos temáticos – o que se poderia atualmente chamar de redes.

O setor privado é um grupo heterogêneo, devido aos diferentes interesses das indústrias, das empresas comerciais e de serviços, também à natureza dos produtos/serviços, bem como aos interesses geográficos. Outro fator de interesse destaca-se o tamanho da empresa e se local, nacional ou transnacional. É importante reconhecer que o setor privado é muito mais amplo do que as instituições privadas de ensino.

Cada grupo de interesse atribui determinada importância às justificativas para a internacionalização. Conforme aponta Qiang (2003), importa observar se as diferenças, quanto às justificativas, são motivos de conflito ou de colaboração entre os grupos e se enfraquece ou fortalece a posição frente à dimensão internacional. Da mesma forma, é importante analisar a diversidade e/ou homogeneidade das razões mais significativas para os grupos e avaliar o potencial de conflito ou complementaridade de propósitos entre e dentre eles.

Miura (2006) exemplifica que as razões entre e dentro dos próprios grupos podem modificar com o tempo e devido à hierarquia de prioridades. Os Estados Unidos, por

exemplo, mudaram a razão política, ou seja, a busca da ‘paz e entendimento mútuo’, durante o período das grandes guerras mundiais, para a busca de ‘segurança nacional’, durante o período da Guerra Fria. Outro exemplo é o caso da Austrália, que mudou de uma razão focada na ‘cooperação para o desenvolvimento’ para ‘negócio’, ou seja, para esse país, hoje, a educação superior é vista como uma *commodity* para a exportação. Ou seja, na Austrália, alteraram-se as razões *de desenvolvimento* para razões especificamente econômicas, *de exportação*. Enquanto que as razões no Reino Unido, *de exportação*, são diferentes do restante da União Europeia, razões de cooperação e intercâmbio (MIURA, 2006).

Miura (2006, p.41) apresenta algumas conclusões acerca das razões para a internacionalização na perspectiva dos *stakeholders*: a) há uma forte sobreposição de razões dentro e entre os diferentes grupos e as principais diferenças estão na hierarquia de prioridades; b) em geral, não existe uma razão exclusiva para os *stakeholders*, mas uma combinação de razões e apresentam uma hierarquia de prioridades; as razões podem diferir entre e dentro de grupos de *stakeholders*; c) as prioridades em razões podem mudar ao longo do tempo e podem mudar no mesmo país ou região; d) as razões têm forte influência sobre a internacionalização, porém a questão do ‘por quê’ está em muitos casos não explicitamente formulada ou descritas em termos gerais, como “melhorar a qualidade da educação” ou “aumentar as chances no mercado de trabalho” e, dessa forma, não podem ser mensuradas.

A reputação internacional visando propósitos acadêmicos, econômicos, sociais ou políticos para manter uma posição de vantagem competitiva é identificada por Knight (2004) como uma nova categoria no nível institucional, à qual se agregam novas razões: geração de receita, desenvolvimento de estudantes e corpo administrativo, alianças estratégicas e produção do conhecimento.

Nesse contexto ilustra-se o caso da Inglaterra. A Inglaterra além de ter sido pioneira na criação de instituições de ensino e pesquisa na Europa, também se utilizou da difusão de suas universidades como forma de aumentar sua influência científica e política, consolidando seu império desde os séculos XVII e XVIII. A consolidação do sistema de Ensino Superior permitiu uma atratividade expressiva do fluxo de estudantes estrangeiros. Como fatores de atratividade destacam: empregabilidade no mercado de trabalho local e global; acessibilidade; segurança pessoal; acessibilidade do sistema educacional e qualidade da educação. Por isso, desde a década de 1990, as IES têm implementado, cada vez mais, políticas de atratividade de alunos, que com o pagamento de taxas de matrícula e manutenção cada vez maiores, tem se tornado uma fonte de renda importante para a manutenção do dinamismo de suas universidades. Com relação à reputação acadêmica, “há de fato grande prestígio das universidades do Reino Unido, a começar pela própria história e pela idade das principais

IES. Universidades como as de Oxford, Cambridge, St. Andrews, Glasgow, Aberdeen, Edimburgo, entre outras, possuem passado multissecular, que confere a essas unidades longa tradição na produção e difusão do conhecimento” (LIMA; CONTEL, 2011, p.265).

Enfatizando, para esse trabalho, importa lembrar que no nível nacional, as razões emergentes seriam: desenvolvimento de recursos humanos, alianças estratégicas, transações comerciais; construção da nação e desenvolvimento social/cultural (Knight, 2004).

A discussão teórica acerca da política nacional para a internacionalização da educação superior é outro ponto fundamental nessa pesquisa. Qiang (2003, p.256) aponta que essas políticas são, em muitos casos, baseadas numa mistura de várias razões e sugere um modelo que pode ser aplicado em diferentes países, ao longo dos anos, diante de possíveis mudanças e algumas previsões num futuro próximo. Nesse modelo, o peso de determinada razão ou justificativa independe de outro, ou seja, os dois eixos não representam dois contínuos, mas as quatro linhas distintas, cada um com um valor mínimo (no meio do modelo) e um valor máximo (exterior ao modelo).

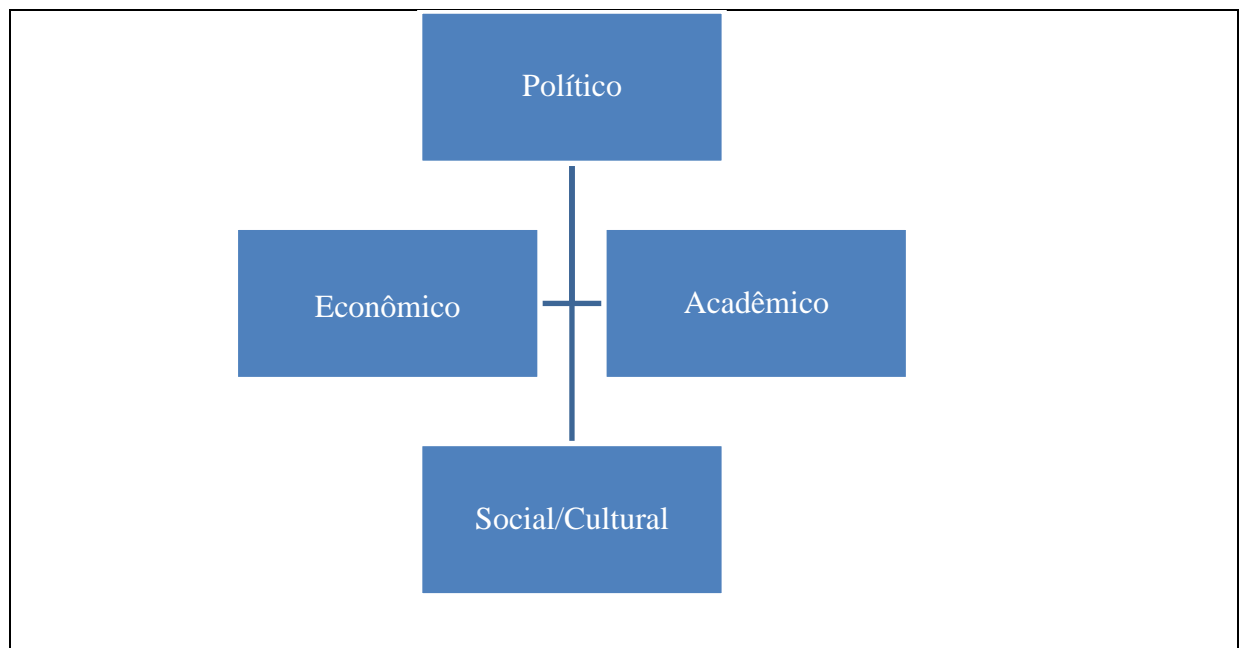


Figura 1 – Razões para a política de internacionalização da educação superior em determinado país.

Fonte: Qiang (2003).

Esse modelo, segundo Qiang (2003) serve como recurso não somente para a caracterização da política de um país e possíveis mudanças, como também permite a comparação das políticas de diferentes países, numa perspectiva mais qualitativa que quantitativa.



Para análises da formulação de políticas nacionais para internacionalização e a influência da internacionalização no sistema nacional de educação superior e nas instituições deve-se atentar para a interação entre as forças e atores nacionais e internacionais. Qiang (2003) aperfeiçoa o modelo do Triângulo de Clark (1983) *apud* Van der Wende (1997) apresentado na Figura 2.

Por meio desse novo modelo, acrescido o contexto internacional, pretende-se descrever as características internacionais do sistema de educação superior de um país e revelar as novas áreas de influência (Campo A, B e C) e como as relações e interações entre essas forças são afetadas pelo contexto internacional.

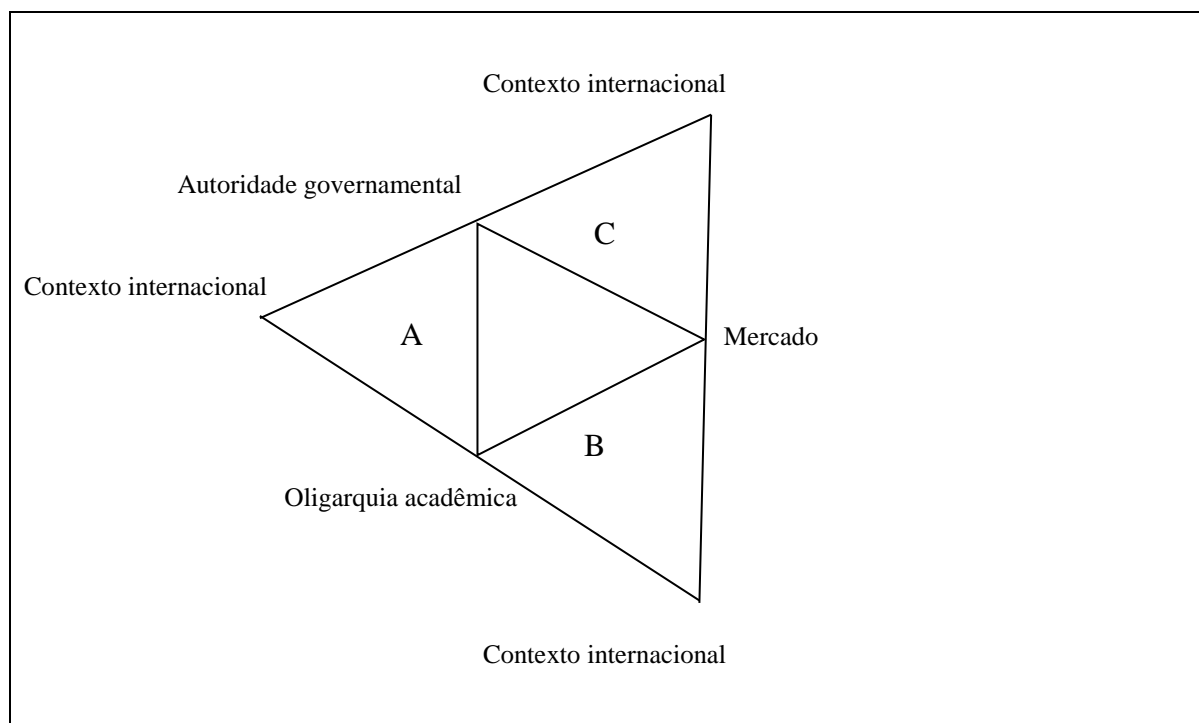


Figura 2- Triângulo de coordenação em educação superior no contexto internacional.

Fonte: Clark, 1983 *apud* Van der Wende (1997); Qiang (2003).

Qiang (2003) levanta algumas questões possíveis nos diferentes campos (área de influência). No campo A – Qual a relação entre interação das forças internacionais, nacionais e institucionais na definição e formulação de políticas nacionais para a educação? No campo B – Qual a relação entre o contexto internacional, mercado e instituições na formulação das políticas institucionais? E no campo C – Qual a relação entre as forças internacionais, nacionais e do mercado na formulação das políticas nacionais para o Ensino Superior?

Para o exame do contexto brasileiro acerca das razões e motivações para a internacionalização do ES utilizam-se, complementarmente, as visões de Qiang (2003) e Van der Wende (1997). Não existe um modelo melhor, apenas o mais adequado e que consiga

explicar, a depender do momento, as opções e ações adotadas nos níveis nacional/setorial que intentam a promover a internacionalização, o que se propõe no caso brasileiro nos diferentes períodos abordados na investigação.

## **2.5 Estratégia, ações e políticas para a internacionalização das instituições de Ensino Superior**

Notou-se durante a revisão de bibliografia que grande parte da literatura que debate acerca das estratégias, ações e políticas para a internacionalização da educação superior enfatiza os aspectos acadêmicos e organizacionais do processo, ou seja, o nível institucional.

Corroborando com essa constatação os estudos de Knight (2004), para o qual o termo estratégias de internacionalização significa mais que simples atividades internacionais. Estratégias são iniciativas tomadas para internacionalizar uma instituição. Essas iniciativas constituem-se em *organizacionais* e *programáticas* que englobam uma perspectiva planejada e integrada às mudanças decorrentes do crescimento no aspecto comercial da internacionalização.

Segundo a autora, dentre as *estratégias organizacionais* da instituição destacam-se as categorias: governança; operações; serviços e recursos humanos.

No conjunto da governança estão inclusos os compromissos expresso pelos líderes; o envolvimento ativo dos docentes; as razões e objetivos para a internacionalização e o reconhecimento da dimensão internacional na missão, planejamento e documentos referente à política.

As operações devem estar integradas ao planejamento, orçamento e sistemas de revisão de qualidade em nível institucional e departamental; contar com estruturas organizacionais apropriadas (sistemas formais e informais para comunicação, ligação e coordenação); buscar equilíbrio entre promoção centralizada e descentralizada de gestão da internacionalização e contar com apoio financeiro adequado e sistema de alocação de recursos.

Os serviços dizem respeito ao apoio de unidades de serviços da instituição (alojamento para estudantes, matrícula, tecnologia de informação); ao envolvimento de unidades de apoio acadêmico (biblioteca, ensino e aprendizado, desenvolvimento do currículo, treinamento do corpo docente); ao serviço de apoio estudantil para estudantes recebidos e enviados (programas de orientação, conselheiros, treinamento *cross-cultural*, procedimentos burocráticos).

Finalmente, os recursos humanos devem atentar para processos de seleção e recrutamento que reconheçam a experiência internacional; para políticas de recompensa e promoção para reforçar contribuições dos professores e funcionários; para atividades de desenvolvimento profissional dos professores e funcionários; e apoio para trabalhos internacionais e concessão de licenças para fins de estudo<sup>13</sup> (Knight, 2004).

Já as iniciativas classificadas como *estratégias programáticas* englobam: programas acadêmicos; atividades relacionadas à pesquisa; relações exteriores (plano doméstico e *cross-border*); e atividades extracurriculares.

No âmbito dos programas acadêmicos incluem o intercâmbio de estudantes; estudo de idiomas estrangeiros; dimensão internacional do currículo; estudos temáticos; trabalho e estudo no exterior; processo de ensino-aprendizagem; programa de duplo diploma; treinamento intercultural; mobilidade de professores e funcionários; professores e palestrantes visitantes.

As estratégias de atividades de pesquisa abarcam área e centros temáticos; projetos de pesquisa conjunta; conferências e seminários internacionais; artigos e trabalhos publicados; acordos internacionais de pesquisa e programas de intercâmbio para pesquisa.

As relações exteriores da instituição, no plano doméstico, buscam parcerias *community-based* com grupos de organizações não-governamentais ou grupos do setor público-privado e oferecer serviço comunitário e projeto de trabalho intercultural. No plano transnacional, as relações exteriores são planejadas com a finalidade de viabilizar projetos de assistência para desenvolvimento internacional; oferta de programas educacionais (comerciais e não-comerciais); programas de duplo diploma (*twinning*); educação a distância; *branch campus* (unidades fora do país de origem); vínculos, parcerias internacionais e redes; treinamento *contract-based* e programas de pesquisa e serviços; e programas *alumni-abroad*.

Para as atividades extracurriculares destacam-se clubes e associações de estudantes; eventos internacionais e interculturais nos campi; ligação interação entre grupos étnicos e culturais da comunidade e programa e grupos de *peer support* (apoio dos pares) (Knight, 2004).

As *estratégias programáticas*, pode-se, assim, inferir, que são a própria implementação das estratégias organizacionais instituídas a partir das escolhas e decisões políticas para a internacionalização da educação superior, considerando-se as razões e abordagens da internacionalização de cada instituição.

---

<sup>13</sup> No Brasil tem-se um avanço na regulamentação para licença e afastamento para pós-graduação. Para os servidores de IES federais e analogamente estaduais e municipais (professores e técnicos administrativos) o tema está regulamentado no art. 96-A da Lei 8.112/90.

Para que haja a inserção da dimensão internacional nas IES é imprescindível que as ações se estendam aos domínios de ensino e pesquisa da instituição. Segundo Miura (2006), as ações de internacionalização das IES englobam duas grandes dimensões: parcerias internacionais (consórcios, associações, alianças e redes de trabalho) e ensino.

As primeiras caracterizam-se pelos acordos institucionais (bilaterais e multilaterais)<sup>14</sup>, programas de cooperação, pesquisa conjunta, desenvolvimento tecnológico e mobilidade de estudantes e professores. A segunda dimensão engloba aspectos relacionados ao desenvolvimento da estrutura curricular com conteúdo internacional, importância da aprendizagem de uma língua estrangeira, utilização da literatura e inserção do ensino em língua estrangeira e, o treinamento intercultural (MIURA, 2006, p. 72).

No contexto das políticas de internacionalização, Knight (2004, p.12-16) lembra que nos níveis nacional/setorial e institucional todas elas afetam ou são afetadas pela dimensão internacional.

No nível nacional pode envolver políticas relacionadas a relações exteriores, desenvolvimento de assistência, comércio, imigração, emprego, ciência e tecnologia, cultura e patrimônio, educação, desenvolvimento social, indústria e comércio, entre outros.

No nível setorial, ou seja, no setor educacional, estão inclusas todas as políticas relacionadas ao propósito, licença, acreditação, captação de recursos, currículo, ensino, pesquisa e regulação da educação pós-secundária. Para a autora, essas políticas provocam diretamente implicações para todos os tipos de fornecedores – públicos e privados, instituições lucrativas ou sem fins lucrativos e companhias<sup>15</sup>.

No nível institucional as políticas podem ser interpretadas de duas formas: uma estrita e outra mais abrangente. A primeira inclui declarações e diretrizes referentes às prioridades de planos relacionados à dimensão internacional da missão, propósitos, valores e funções da instituição. A outra interpretação das políticas no nível institucional inclui declarações, diretrizes e planejamento de documentos que provocam implicações para e da internacionalização. Isso significa verificar se a instituição tem adotado uma abordagem integrativa e sustentável para a internacionalização, então implica ampla variedade de políticas e procedimentos, incluindo manutenção da qualidade, planejamento, finanças, pessoal, desenvolvimento do corpo docente, admissão, pesquisa, currículo, apoio estudantil, entre outros.

---

<sup>14</sup> Como exemplo tem-se a comissão binacional do Brasil e Estados Unidos que administram a bolsa americana *Fullbright*. Na Europa o acordo internacional mais completo é a Declaração de Bolonha, onde existem os programas de intercâmbio e bolsas ERASMUS e SOCRATES.

<sup>15</sup> As companhias que oferecem programas educacionais e serviços estão incluídas devido ao crescente aumento na indústria da educação e estes novos atores podem ser vistos como atores complementares, cooperativos ou competitivos para o setor da educação pública e privada (KNIGHT, 2004, p 13-16).

O modelo de Knight (2004) inclui as políticas e programas nos três níveis conforme o quadro a seguir. Os programas podem ser vistos como um dos instrumentos da política ou como a política pode ser traduzida em ações.

Quadro 4 – Políticas e Programas nos níveis nacional, setorial e institucional

Nível	Política	Programa
Nacional	Educação e outras políticas de nível nacional relacionadas à dimensão internacional do Ensino Superior; outros setores incluem cultura, técnico-científico, imigração, comércio e emprego.	Programas nacionais ou sub-regionais que promovem ou facilitam a dimensão internacional pós-secundária. Podem ser providos por diferentes departamentos do governo ou organizações não governamentais. Exemplos de programas incluem mobilidade acadêmica, iniciativas de pesquisa internacional e recrutamento de estudantes.
Setorial	Políticas relacionadas ao propósito, funções, financiamento e regulação da educação pós-secundária.	Programas oferecidos por e para o setor educacional especificamente. Podem ser providos por qualquer órgão governamental ou organizações públicas ou privadas.
Institucional	Políticas que abordam aspectos específicos da internacionalização e/ou políticas que servem para integrar e sustentar a dimensão internacional na missão primária e nas funções da instituição.	Programas acadêmicos, como intercâmbio de estudantes e professores, estudo de idiomas estrangeiros, currículo internacional, processo de ensino e aprendizagem, treinamento intercultural, palestrantes visitantes.

Fonte: Knight (2004, p.17).

## 2.6 Internacionalização ativa e passiva do Ensino Superior

Os diferentes atores envolvidos na área da educação, e de outras áreas, a partir de um conjunto de razões e justificativas, estabelecem estratégias, ações e políticas de internacionalização, seja no nível nacional/setorial, seja no nível institucional. Conhecido um rol de razões que os motivam e as maneiras como a internacionalização podem ser elaboradas e implementadas pelos atores, importa discutir as especificidades que singularizam o processo em diferentes contextos nacionais.

Resguardada a simplicidade da concepção, as estratégias mais difundidas como implementadoras da internacionalização se expressam por meio das iniciativas programáticas. A discussão acerca de internacionalização ativa e passiva do Ensino Superior terá como variável explicativa as características dessas estratégias. Esse entendimento permite compreender as consequências das opções adotadas pelos *policy makers* e *stakeholders* no campo educacional de diferentes países.

A ideia de internacionalização ativa e passiva, segundo Lima e Contel diz respeito à formação recente, também nos circuitos acadêmicos e universitários, de atores “hegemônicos e hegemonzados” nos novos sistemas técnico-produtivos, incluindo o de geração de conhecimento, nos quais acarretam posições mais *passivas* e mais *ativas* dos países centrais e

periféricos <sup>16</sup> no contexto da divisão internacional do trabalho. Nesse cenário, produz-se um efeito de entropia das empresas globais e das grandes empresas sobre as nações e os lugares, e essa “desorganização” é comandada a partir de atores e regiões mais “agressivos” e mais “ativos” no comando da internacionalização (LIMA; CONTEL, p.16).

No caso dos circuitos acadêmicos, ou seja, o fluxo de estudantes, professores e pesquisadores, intercâmbio de conhecimento e ciência, a desigualdade é crescente. Alguns países utilizam a maior mobilidade dos atores acadêmicos em favor próprio, caracterizando sua internacionalização como *ativa*. A maior parte dos países, porém, seguem na dependência desse comando ativo dos países centrais, fornecendo “cérebros”, recursos financeiros e comprando “produtos educacionais” ali produzidos. Já a internacionalização *passiva* assume conotação negativa, segundo os autores, já que está associada à subalternidade, à dependência daquilo ou daquele que é objeto de determinada ação.

A inserção internacional do setor educacional em funcionamento nos países que integram o núcleo orgânico do capitalismo mundial aparece de forma *ativa*. Isso resulta de um processo histórico que valoriza a educação, com planejamento de políticas públicas associadas às prioridades de investimentos para a educação, em geral, e para as universidades e institutos de pesquisa, em particular. Essas práticas conferiram a alguns países, como Reino Unido, Estados Unidos, Alemanha e França, sistemas de educação superior consolidados que se tornaram referência para a constituição de universidades em diversos países. (LIMA; CONTEL, 2011).

Por outro lado, os países situados na periferia ou semiperiferia do sistema-mundo representam “atrativo mercado educacional”. Na percepção de Genro (2006), isso permanecerá assim, na medida em que suas lideranças acadêmicas, políticas e econômicas não reconhecerem a centralidade da educação como “meio de ultrapassar o estágio de democracias incompletas, que insistem em naturalizar a subalternidade, mantendo assim sistemas educacionais marcadamente elitizados”.

Devido à dependência dos países periféricos em relação ao conhecimento e à inovação desenvolvidos nos países centrais, essas regiões passam a ser alvo de políticas de governos e universidades, vistos como mercados potenciais, pois ainda não formaram sistemas de educação superior capazes de responder às exigências contemporâneas da globalização. Nesse sentido, Lima e Contel (2011) lembram que países considerados emergentes, como China,

---

<sup>16</sup> Os termos “centro-periferia” foram cunhados por Raul Prebisch para redefinir papéis desempenhados por dois sistemas do sistema capitalista. Como o progresso técnico avança de forma desigual na economia mundial, este acaba por definir alguns países como “centrais” e outros como “periféricos”. Resumidamente, os países centrais que primeiro assimilam o desenvolvimento técnico possui uma estrutura diversificada e integrada, especializada em produtos industriais; os países periféricos têm um caráter unilateralmente desenvolvido devido à existência simultânea de setores “adiantados” e “atrasados”, seu papel principal é a produção de matéria-prima.

Índia e Rússia, entre outros, compõem a maior parte dos fluxos, em número de acadêmicos, enviados para estudar ou pesquisar no exterior e em acolher serviços e instituições internacionais.

Além disso, a internacionalização *ativa* se expressa de forma diferente nos países centrais e periféricos. Conforme os autores, nos países centrais, geralmente, a opção ativa adotada para a internacionalização do ES acontece por meio da implantação de políticas de Estado que são voltadas para a atração e acolhimento de acadêmicos, professores e estudantes, interessados em investir numa formação internacional, ou em participar de grupos de pesquisas internacionais. O objetivo é implementar políticas públicas e privadas para a consecução dos seguintes processos: investimento na oferta de serviços educacionais no exterior envolvendo a mobilidade de *experts* em áreas de interesse estratégico, pela exportação de programas e instalação de instituições ou campi no exterior. Isso fortalece o caráter hegemônico da internacionalização na medida em que polariza parte significativa dos recursos humanos e financeiros voltados para a educação superior.

Por outro lado, nos países periféricos, a internacionalização *ativa* se manifesta pela definição de uma política de financiamento para envio de acadêmicos, principalmente professores-pesquisadores, para se formarem nos grandes centros. O objetivo é investir no desenvolvimento de uma elite intelectual nacional capaz de influir sobre o processo de modernização de alguns setores. Lima e Maranhão (2009) alertam que existe o risco de se perder esse investimento pela reduzida capacidade de oferta atrativa de trabalho e remuneração ao término da formação e retorno país de origem.

Referente à internacionalização passiva, esta está presente na maioria dos países semiperiféricos e periféricos da economia-mundo. Esses países participam no sistema educacional mundial como atores que demandam por serviços, remetendo ao exterior, mais do que atraindo, seus estudantes e professores-pesquisadores, financiados, na sua grande maioria por recursos públicos. Relembrando, como esses países são percebidos como mercados potenciais, os resultados de ações que promovem a emissão de acadêmicos e a recepção de programas e instituições, na visão de Lima e Maranhão (2009), tendem a responder mais a interesses comerciais do que culturais, caracterizando o processo de internacionalização lucrativa.

A importância das razões econômicas e políticas para a internacionalização da educação superior é evidenciada como determinante nos países centrais, corroborada pela importância dada às políticas de Estado que buscam captar “clientes em potencial” e também criar e desenvolver agências governamentais comprometidas com a promoção do sistema de educação do país no âmbito externo e interno. São exemplos dessas agências: *British Council*,

*Fullbright Comission, Deutscher Akademischer Austausch Dienst, Agende Campus France, Japan International Cooperation Agency, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Association des Universités et Collèges du Canada, International Development Programme Education Australia* e no Brasil, CAPES e CNPq.

Caso interessante é do Chile, cuja responsabilidade pelas políticas e programas de internacionalização da educação superior é do Ministério das Relações Exteriores e, no âmbito da gestão acadêmica, pelas próprias IES, as quais possuem autonomia para definir políticas e planejar ações consoantes à missão, à cultura acadêmica, às prioridades orçamentárias e acadêmicas. A gestão de cooperação internacional fica a cargo da *Agencia de Cooperación Internacional de Chile*. Já o *Comité de Exportación de Servicios Universitarios* realiza *marketing* educacional em países como Costa Rica, Guatemala, Panamá, Bolívia, Peru, El Salvador, Equador e Paraguai e prospecção de oportunidades para o setor educacional do país.

A inserção no sistema educacional mundial é desigual entre os países. Conforme lembram Lima e Contel (2011, p.19), enquanto alguns países do centro do *sistema-mundo* assumem papéis mais protagonistas, a maioria dos demais se insere por uma relação de subordinação. Essa forma de inserção ao sistema de educação mundial reforça o histórico de desequilíbrio existente entre os países.

Diante do exposto, pode-se dizer que o atual quadro da internacionalização da educação está moldado em função do comportamento de cada nação: de maneira mais ativa ou mais passiva, ora de acordo com as escolhas e preferências de políticas de cada nação, ora respondendo aos desafios impostos pela globalização do sistema-mundo. Nessas condições é que o Brasil se insere e de formas específicas a depender do contexto interno e/ou internacional e dos parceiros envolvidos na relação, conforme sinalizado no capítulo empírico dessa pesquisa.

## **2.7 Internacionalização cooperativa da UNESCO versus lucrativa da OMC e o Processo de Bolonha**

Além da internacionalização ativa e passiva promovida pelos países, existem aspectos de percepção da política de internacionalização que podem sugerir uma outra classificação do processo distinguidos em dois modelos: uma internacionalização *cooperativa e solidária*, aos moldes da UNESCO, e internacionalização *lucrativa e competitiva*, aos moldes da OMC, OCDE e Banco Mundial. (GUADILLA, 2005).



Percebe-se que, contemporaneamente, existe convergência no discurso em defesa da democratização do acesso ao Ensino Superior, tanto por parte das agências multilaterais, que buscam influir na formulação de uma agenda mundial em defesa do direito à educação, como a UNESCO, quanto por parte das instituições multilaterais, que monitoram o desenvolvimento econômico e financeiro global, como a OCDE, Banco Mundial e principalmente a OMC.

Na concepção da UNESCO, o conhecimento, e não somente o acesso à informação, mas também a capacidade de processar essa informação, são fundamentais para o desenvolvimento das sociedades capitalistas, o que leva os países a repensarem seus sistemas de ES.

Desde a década de 1990, enfatiza-se, cada vez mais, o papel do Ensino Superior e a função desse nível de educação na sociedade. Com essa preocupação, sob a orientação e organização da UNESCO, o tema foi debatido em duas grandes conferências mundiais.

A Conferência Mundial de Ensino Superior (Paris, 1998), que resultou na Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação, deixou claro em suas diretrizes a importância da ajuda e apoio internacionais aos países que diante de dificuldades econômicas, sociais e políticas não teriam como vencer esses desafios com seus próprios recursos. Abre-se espaço para a discussão acerca da internacionalização do ES como uma das formas de se reagir às possibilidades e desafios da globalização. As diretrizes globais da declaração evidencia que a dimensão da internacionalização deveria estar presente nos planos de estudo e nos processos ensino aprendizagem, devendo ser incluída como tema prioritário das agendas governamentais (CASTRO, 2011).

Entre as principais orientações da Declaração Mundial (UNESCO, 1998) estão: a) desenvolver uma educação superior acessível igualmente a todos; b) reconfirmar as missões fundamentais dos sistemas nacionais de educação superior (educar, capacitar, realizar pesquisa, contribuir para o desenvolvimento sustentável e para a promoção da sociedade como um todo); c) promover a liberdade acadêmica e a autonomia das instituições de educação superior, mantendo, ao mesmo tempo, sua responsabilidade para com a sociedade; d) fortalecer a função de pesquisa na educação superior; e) promover uma cultura de avaliação; f) aproveitar o potencial disponível das novas tecnologias de informação e comunicação para a renovação da educação superior, ampliando e diversificando a circulação e a construção do conhecimento e da informação tendo em vista um público mais amplo; g) reafirmar o estatuto de serviço público da educação superior, ainda que em alguns casos a participação do setor privado possa ser necessária; h) reafirmar a dimensão internacional da educação superior como elemento inerente à sua essência; i) reafirmar a importância da

aplicação de normas regionais e internacionais para o reconhecimento de estudos e diplomas; j) promover nos participantes um sentido de pertencimento a um empreendimento comum processo de formulação de políticas nacionais (UNESCO, 1998).

Portanto, pelas orientações da Conferência se confirma a necessidade de compartilhar o conhecimento, estabelecer a cooperação internacional e o entendimento de que as novas tecnologias podem oferecer oportunidades diferenciadas para reduzir as disparidades entre os países, confirmando a visão de uma internacionalização cooperativa e solidária e o consenso do entendimento da educação como *bem público*.

Com esse entendimento, a UNESCO se comprometeu a desempenhar um papel decisivo na promoção da cooperação internacional ao âmbito da educação superior, tendo como referência a solidariedade, o reconhecimento mútuo, de que modo que redunde em benefício para todos os países, ressaltando dessa forma o caráter de internacionalização das políticas educativas. (CASTRO, 2011, p. 7).

Nessa lógica cooperativa vale lembrar que o conceito de cooperação internacional na atualidade teve uma mudança substancial. Inicialmente era entendido como fonte de financiamento externo, hoje, numa visão mais ampla a cooperação deve converter-se em um instrumento para a internacionalização dos sistemas de Ensino Superior, abrangendo políticas mais ativas e priorizando temáticas e prioridades regionais. Disso entende-se que a cooperação é vista, cada vez mais, como um meio de desenvolvimento institucional, envolvendo atividades conjuntas entre as universidades e uma integração com fins mútuos (CASTRO, 2011).

Ratificando esse posicionamento no que se refere à concepção de internacionalização, a UNESCO realiza a Conferência Mundial sobre Ensino Superior (Paris, 2009) com o tema “As novas dinâmicas do Ensino Superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social”. No item Internacionalização, Regionalização e Globalização está expressa a importância da cooperação na área educacional. Cooperação internacional na educação superior deve ser baseada na solidariedade e no respeito mútuo, além de na promoção de valores humanísticos e diálogo intercultural. Como tal, pode ser estimulada apesar da crise econômica. (UNESCO, 2009).

Ainda nesse documento, as IES tornam-se importantes protagonistas e trazem a responsabilidade social de ajudar no desenvolvimento, por meio da transferência de conhecimentos além das fronteiras, principalmente nos países não desenvolvidos, e devem buscar soluções comuns, baseadas na solidariedade e respeito mútuo, para promover a circulação do saber. A formação de redes internacionais de universidades, parcerias para pesquisa e intercâmbio de estudantes seriam mecanismos para a promoção da cooperação

internacional, promovendo benefícios entre os parceiros pelo aproveitamento comum da informação ao abrir novas perspectivas no âmbito público do conhecimento (UNESCO, 2009).

Portanto, na perspectiva mais abrangente de cooperação, na visão da UNESCO, a internacionalização do ES deve ser como um processo de transformação da educação superior para lidar com os desafios de um contexto global mais complexo e promover o enfrentamento de questões políticas e socioeconômicas presentes no cenário globalizado.

E nesse cenário atual, por outro lado, o Acordo Geral de Comércio de Serviços (GATS), no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), busca estabelecer “mercados abertos” para produtos de conhecimento de todos os tipos, sendo o Ensino Superior incluso nessa categoria de serviços.

Na análise de Pinheiro (2008), para o GATS o conhecimento pode ser convertido em uma *commodity*, podendo, assim, tornar-se comercializável. Segundo o autor, se há os defensores de que o livre comércio traz benefícios para todos por meio da competição nos mercados internacionais, por outro lado, vale lembrar que nas negociações do GATS os ministérios e os departamentos envolvidos são aqueles que tratam de comércio e de promoção de exportação e não envolvem aquelas pastas envolvidas diretamente com a educação.

O debate ainda se acirra: a UNESCO coloca ressalvas quanto ao fato de que o Ensino Superior não pode ser comercializado como outra mercadoria e atribui aos Estados e governos a responsabilidade de adotar um quadro de legislação e de políticas para condução e desenvolvimento do Ensino Superior. De outro modo, países desenvolvidos e organismos internacionais, como a OCDE e o Banco Mundial, que estão comprometidos com a lógica de mercado, acabam tendo grande peso nas políticas dos países, orientando reformas educacionais para o Ensino Superior aos moldes mercadológicos e competitivos.

Nessa perspectiva, a internacionalização *lucrativa e competitiva* da educação superior emerge das necessidades das instâncias econômicas e políticas e não diretamente dos espaços universitários. A condução da internacionalização de forma mais privatista impõe dificuldades internas de cada país para construir programas em bases mais justas e igualitárias, na medida em que a mercantilização do Ensino Superior: a) reduz o direito inalienável à educação a uma questão de mercado, limitando sua acessibilidade a algumas regiões, países ou populações que dispõem de recursos financeiros suficientes para adquiri-la; b) interfere no funcionamento interno das universidades e dos demais centros de produção de conhecimento, provocando processos de competição, em detrimento da cooperação acadêmica e científica; c) incrementa a hierarquização entre atores e instituições, em detrimento de uma interdependência mais horizontalizada; d) cria teorias exógenas e pacotes tecnológicos fechados no comércio de

ideias e de conhecimento científico, em detrimento dos saberes locais e necessidades próprias de cada região ou território; e) instala o pensamento único, fruto de processos de difusão de ideias hegemônicas, produzidas nos principais centros de acumulação e de comercialização desse saber (LIMA; CONTEL, 2011, p.20-21).

Não por acaso, países com sistema educacional já consolidado<sup>17</sup> têm grande capacidade de atração de estudantes internacionais frente àqueles que ainda não dispõem de política capaz de estimular a internacionalização ativa.

Assim sendo, Castro (2011) conclui que aqueles países que possuem capacidade de gerar renda com o processo de internacionalização da educação superior dificilmente a realizarão por processos de integração, de solidariedade ou de cooperação internacional como defendida pela UNESCO, sobressaindo-se, portando, a lógica do mercado, em síntese: a internacionalização lucrativa e competitiva.

Além do contexto da globalização e abertura dos mercados nacionais, a formação de blocos econômicos regionais também demanda (re)estruturação do espaço da área da educação, que seja capaz de responder aos desafios impostos à sociedade e ao Estado.

No caso específico da União Europeia, motivada, principalmente, pela necessidade: a) de conciliar novas demandas (de um estado mínimo e mais competitivo) e desejo de manter direitos sociais – motivações políticas e sociais; b) de enfrentar a perda de competitividade e atratividade da Educação Superior, em relação ao restante do mundo e, de forma especial, aos Estados Unidos – motivações econômicas e políticas; c) de reconquistar o papel de ponta das universidades europeias na produção de conhecimento e se manter a Europa do Conhecimento – motivações econômicas e acadêmicas, Wielewicky e Oliveira (2010, p.224) justificam que o Processo de Bolonha tende a ter, cada vez mais, um papel de destaque nas reflexões sobre Ensino Superior e internacionalização.

O Processo de Bolonha tem início com a Declaração de Sorbonne, assinada em 1998, pelos ministros da educação da França, Alemanha, Itália e Reino Unido. Na Declaração é acordada uma série de ações e políticas com vistas a reformar as estruturas educacionais dos países europeus para a criação de uma Área Europeia de Educação Superior, objetivando favorecer a mobilidade dos cidadãos, a obtenção de empregos no mercado comum europeu e o desenvolvimento do continente.

Em 1999, os ministros da educação de 29 estados europeus assinam a Declaração de Bolonha, fixando as bases para a construção do Espaço Europeu de Educação Superior para

---

<sup>17</sup> Segundo dados do *Institute for International Education*, em 2008, os países que mais receberam estudantes estrangeiros foram os Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, França, Austrália, China, Canadá e Japão, respectivamente nessa ordem e concentram 72% do estoque mundial de estudantes estrangeiros dos cerca de 3 milhões de estudantes universitários fora de seus países (LIMA; CONTEL, 2011, p.145).

obtenção de maior compatibilidade e de maior comparabilidade do sistema de Ensino Superior. Apesar da grande diversidade do sistema de Ensino Superior dos países signatários, insiste-se na harmonização e na necessidade da coordenação de políticas, na promoção da dimensão europeia dos currículos, transparência nos processos de reconhecimento de titulações acadêmicas, na cooperação internacional, na mobilidade e no intercâmbio<sup>18</sup>, bem como na cooperação no “setor da avaliação da qualidade, tendo em vista a desenvolver critérios e metodologias que sejam passíveis de comparação” (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999).

Aos moldes da concepção defendida pela UNESCO, os acordos firmados em Bolonha preconizam que este novo “espaço universitário” seria

... um fator insubstituível para o crescimento social e humano e um componente indispensável para consolidar e enriquecer a cidadania europeia, capaz de proporcionar aos seus cidadãos as competências necessárias para enfrentar os desafios do novo milênio, juntamente com a consciência de valores compartilhados e pertencentes a um espaço social e cultural comuns. (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999, sem paginação).

A despeito dessa concepção mais humanista e cooperativa da internacionalização, no espaço europeu existem também elementos econômico-competitivos envolvidos no processo, aos moldes dos organismos internacionais como a OMC. Conforme análise de Lima e Contel (2011), a restauração da dimensão europeia do sistema universitário é um pré-requisito necessário no sentido da capacidade de sobrevivência na competição internacional com universidades americanas, asiáticas e australianas. O próprio texto do documento deixa clara a lógica mercantil:

Teremos que fixar-nos no objetivo de aumentar a competitividade no Sistema Europeu do Ensino Superior. A vitalidade e a eficiência de qualquer civilização podem ser medidas através da atração que a sua cultura tem por outros países. Teremos que garantir que o Sistema Europeu do Ensino Superior adquira um tal grau de atração que seja semelhante às nossas extraordinárias tradições culturais e científicas. (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999, sem paginação).

O Processo de Bolonha tem-se revelado um processo dinâmico, revisado, monitorado e aperfeiçoado periodicamente. Em 2003, no *Comunicado de Berlim* é decidido colocar em funcionamento o sistema europeu de créditos (*ECTS European Credit Transfer and Accumulation System*) e o fornecimento do Suplemento ao Diploma - documento que

---

<sup>18</sup> Além de estabelecer parâmetros nacionais mais homogêneos em termos da legislação e sistema de créditos, a União Europeia lançou, nas últimas políticas comunitárias no sentido de aumentar a mobilidade de estudantes e docentes, tendo implementado, desde 1987, três principais programas: *Sócrates*, *Erasmus* e *Erasmus Mundus* (LIMA; CONTEL, 2011, p. 293).

descreve e certifica as competências transversais de cada aluno - e reforçar o espaço europeu de investigação. Em 2005, por meio do *Comunicado de Bergen* são adotadas as propostas e orientações da Associação Europeia para a Garantia da Qualidade da Educação Superior, exigindo-se avaliação e registro de agências de garantia de qualidade. Em 2007, o Comunicado de Londres reafirma a necessidade de responder eficazmente aos desafios da globalização, retomando as preocupações com a empregabilidade, atratividade e competitividade da Europa. Finalmente em 2009, o *Comunicado de Louvain* faz um balanço positivo da primeira década e enfatizando temas como inovação, criatividade, modernização, autonomia universitária como itens da agenda até 2020 (WIELEWICKI; OLIVEIRA, 2010, p.225).

Das inúmeras análises sobre as dificuldades e avanços na construção do espaço comum europeu vale ressaltar as críticas ao modelo *top down* (de cima para baixo) que caracteriza o processo decisório na formulação das políticas e exclui a participação estudantil nas decisões (WIELEWICKI; OLIVEIRA, 2010).

Na implementação dessas políticas, as universidades europeias são as principais responsáveis pela concretização dessas políticas, assumido papel central no desenvolvimento da “Europa do Conhecimento” e passando pelas mudanças mais radicais das últimas décadas em função desse processo de reorganização (LIMA; CONTEL, 2011).

Conhecidas as concepções de internacionalização, segundo a UNESCO, em contraponto à visão da OMC, com ambas as características a moldar o processo europeu, tem-se um aparato para entender as estratégias, ações e políticas públicas que marcam a inserção brasileira no contexto mundial e regional da internacionalização do Ensino Superior e que aspectos justificam tal posição.

## **2.8 Benefícios, riscos e obstáculos à internacionalização do Ensino Superior**

De acordo com Knight (2007), utilizando-se dos dados apresentados no relatório da *International Association of Universities* de 2005 (*IAU Survey*), o processo de internacionalização oferece vários benefícios para a educação superior, ao mesmo tempo em que existem sérios riscos associados à sua dimensão internacional.

A autora divide os benefícios pelo grau de importância. Dentre os principais identificados pelas IES pesquisadas destacam-se: pessoal/estudantes mais orientados internacionalmente e melhoria da qualidade acadêmica. Por outro lado, os benefícios com menor importância relatados são: cidadania nacional e internacional, geração de receitas e ganho de pessoal com competências (*brain gain*- atração de cérebros). Knight (2007) defende

ainda que há entre os países diferenças de percepção dos benefícios. Por exemplo, é nos países em desenvolvimento que existe mais ênfase dos benefícios quanto a qualidade acadêmica, investigação/pesquisa e currículo.

Posteriormente, Knight (2008) complementa que ainda há ênfase dos benefícios na melhoria do entendimento internacional e competências interculturais dos estudantes e professores, incluindo em seus estudos mais recentes outros benefícios como a criação de um perfil ou padrão internacional, melhoria da qualidade, aumento da competitividade nacional, reforço à capacidade de pesquisa, desenvolvimento de recursos humanos e diversificação da origem do corpo docente e alunos. A possibilidade de aprimoramento do corpo docente devido à interação de pesquisadores, de troca de conhecimento e de tecnologia decorrente de projetos e pesquisas em conjunto também se destaca como importante benefício da internacionalização.

Quanto aos riscos apontados pelas IES, por meio do *IAU Survey 2005* analisado por Knight (2007), destacam-se: comercialização e mercantilização da educação, ameaça à qualidade da educação (certificação sem critério), *brain drain* (evasão de cérebros) em direção às nações desenvolvidas, crescimento do elitismo, perda de identidade cultural e uso excessivo do idioma inglês nos programas e cursos oferecidos pelas instituições.

Há ainda a preocupação com *foreign degree mille*, ou seja, organizações estrangeiras que concedem graus acadêmicos sem serem reconhecidas por organismos oficiais de acreditação educacional, também consideradas como maiores riscos segundo Knight (2008).

Para Schwartzman (2003) a internacionalização pode trazer efeitos positivos e negativos. Dentre os positivos estão novos padrões, metodologias, materiais e práticas de ensino trazidas por instituições estrangeiras para melhorar a educação superior local, proporcionando aos estudantes experiências de aprendizagem e oportunidades que não teriam se não fosse pela quebra das barreiras de acesso ao Ensino Superior. Os efeitos negativos, que poderiam ser considerados como *outputs* dos *inputs* dos efeitos positivos, surgem pela necessidade de esforços nacionais para controlar a qualidade dos cursos e criação de credenciais oficiais para reconhecimento dos cursos. O efeito torna-se negativo quando o país não consegue responder, pronta e eficazmente, à obrigação de regular as normas internas.

O desafio avaliado, frente às influências internacionais e às oportunidades de cooperação internacional, é que cada país tenha habilidade para fazer que a internacionalização promova benefícios para a educação superior local, ou seja, fazer da experiência internacional uma possibilidade de desenvolvimento de capacidades internas, aprimorando ligações com tecnologias avançadas e centros de pesquisa. Para tanto, segundo o

Schwartzman (2003), torna-se necessário estabelecer regras iguais e padrões internacionais compatíveis para a regulação dos sistemas de educação superior.

Nesse sentido, vale lembrar que para Knight (2012) a dimensão local deve ser respeitada. Do contrário, existe a forte possibilidade da internacionalização ser vista como “agente homogeneizante ou hegemônico”, perdendo assim seu norte. Outro alerta da autora reside no fato de que a busca pela qualificação e reconhecimento internacional leve à emissão de títulos fraudulentos oferecidos por “fábricas de diplomas”, à multiplicidade de credenciais associadas a programas de dupla titulação e à ascensão de “indústrias de certificação” que aprovam operações questionáveis.

A preocupação, em alguns países, estende-se a outros setores da sociedade, considerando-se a precarização dos critérios acadêmicos e a ascensão dos “programas de ensino das fábricas de vistos”, segundo a mesma autora. Retoma-se, assim, a importância das ações reguladoras e regulamentadoras de controle interno para a qualidade dos cursos e para possíveis implicações em outros setores, como das relações exteriores e do trabalho.

Quanto aos obstáculos, segundo Knight (2008), a ausência de uma política de internacionalização formalizada, seja em nível nacional/setorial e institucional destaca-se como o principal. Outros como a burocracia nos procedimentos relacionados às ações de internacionalização, como a assinatura de convênios entre as IES; a imagem desfavorável do país no exterior; a falta de recursos financeiros e mecanismos nacionais de financiamento (agências de fomento); a inexperiência do *staff* na área internacional; a resistência por parte de alguns membros do corpo docente; a falta de um sistema geral de equivalência de créditos (acreditação); e a deficiência no domínio do idioma estrangeiro também são considerados obstáculos para a internacionalização do Ensino Superior.

Os benefícios e riscos são inerentes ao processo de internacionalização, que conforme mencionado, trata-se de uma forma de resposta à globalização. Entretanto, o desafio dos *policy makers* consiste em, particularmente, fazer escolhas na formulação de políticas e as práticas educacionais que não reproduzam as diferenças e as limitações históricas dos países em direção a um processo “irreversível” e indesejado.

Embora estudos recentes demonstrem que os líderes de Ensino Superior acreditem que os benefícios da internacionalização superam os riscos (Knight, 2012), importa também atentar para os riscos e consequências negativas não intencionais da internacionalização e em que medida os objetivos são alcançados utilizando o processo como meio e não um fim em si mesmo.

A partir da compreensão do conteúdo teórico e de informações comparadas e exemplificativas acerca do processo de internacionalização nos países centrais como Estados



Unidos, Inglaterra e Austrália, e no caso particular do Chile e do Brasil, têm-se os pressupostos que buscam esclarecer: a complexidade do tema e amplitude do processo; as motivações que condicionam os modelos adotados concretizados por meio de um conjunto de ações do governo que se iniciam na formação da agenda governamental, perpassando por várias fases como a de formulação, implementação e avaliação, desenvolvendo-se um processo cíclico e retroalimentado de formação de políticas públicas, as quais direta ou indiretamente contribuem para a internacionalização do ES.

### **3 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nesse capítulo, trabalha-se sob a perspectiva teórica o significado de políticas públicas e as etapas do processo de formulação delas. Com o objetivo de introduzir a discussão empírica do próximo capítulo, descrevem-se as etapas do ciclo de formação de políticas públicas, exemplificadas pelo processo das políticas que promovem a internacionalização do ES do Brasil. Aborda-se o seu desenvolvimento desde a elaboração da agenda governamental e as influências de organismos internacionais para a ascensão do tema; as fases de formulação e execução por meio de um diversificado arcabouço institucional que caracteriza a implementação da política segundo o modelo *top down* (de cima para baixo); chegando assim à etapa mais frágil do processo, ou seja, na fase de avaliação, dentro da qual se busca enfatizar a importância da construção de indicadores para as questões de efetividade e *accountability* dentro das concepções do modelo de Estado “gerencialista” brasileiro.

Portanto, essa seção traz o constructo teórico sobre o ciclo de políticas públicas, apresentando como o processo se desenrola nos níveis nacional e setorial, tendo a internacionalização do ES como um meio para o alcance de vários objetivos nacionais e setoriais, como por exemplo, a melhoria da qualidade da educação superior, formação de recursos humanos mais capacitados, formação de alianças estratégicas para o país, incremento de transações comerciais, desenvolvimento científico-tecnológico, melhoria do sistema produtivo do país, aumento da cooperação internacional e integração regional, desenvolvimento social e como o aperfeiçoamento de práticas avaliativas é importante para consolidação da democracia.

Assim como o conceito de categorias específicas de outras ciências, não existe na Ciência Política um único e melhor conceito de políticas públicas, pois este depende do enfoque teórico adotado e do contexto político e social onde é aplicado. Assim,

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p.24).

Com foco na *atividade política*, as políticas públicas constituem um conjunto articulado de ações, decisões e incentivos que busca alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses envolvidos. A ação política produz decisões políticas que se constituem de uma escolha entre alternativas, conforme a preferência dos atores, para atingir objetivos,

adequando fins aos meios disponíveis. Conforme Rodrigues (2010, p.52), políticas públicas resultam da atividade política, envolvem mais de uma decisão política e requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar objetivos desejados.

Os responsáveis por essas ações são os atores que lidam com algum problema público e são desenvolvidas por instituições públicas governamentais pelo processo político (legislativo, judiciário, tribunal de contas, ministério público etc.) que as condicionam. O objetivo é assegurar que o desempenho dessas instituições esteja a serviço do interesse público e submetido ao controle democrático.

Políticas públicas, para Rodrigues (2010, p.53), são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (estratégias de ação).

O conceito é tão amplo que até mesmo o que o Governo escolhe “fazer ou não fazer” em diversas áreas, como a econômica, política, bem-estar social é considerado como política pública. Ou seja, não fazer é uma decisão tomada com impacto na sociedade. Conforme lembra Saraiva (2006, p.29), pode-se dizer que as políticas públicas são um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Como exemplos das políticas públicas têm-se política econômica (monetária, fiscal, tributária), política externa, política agrária, política de meio ambiente, política de desenvolvimento regional, política de trânsito, política social (saúde, educação, assistência social, previdência), política de ciência, tecnologia e inovação, política de segurança (nacional, da informação) etc.

A expressão “política pública” abarca uma série de significados. Elegemos nesse trabalho a visão de Villanueva (1992), e adaptando os exemplos ao objeto de estudo dessa dissertação, tem-se que política pública pode ser a) *um campo de atividade governamental* (política de educação, ciência tecnologia e inovação, relações exteriores); b) *um propósito geral a ser realizado* (internacionalizar as IES, melhorar o Ensino Superior, cooperar entre os povos), uma *situação social desejada* (integração das IES com setor produtivo); c) *uma proposta de ação específica* (política de cooperação internacional e formação de recursos humanos no exterior); d) *uma norma ou normas que existem para determinada problemática* (política de acreditação de cursos universitários no MERCOSUL); e) *um conjunto de objetivos e programas de ação* que o governo tem em um campo de questões (plano nacional

de pós-graduação, Programa Ciência sem Fronteiras). Acrescenta o autor, que pode ser o produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política de ciência, tecnologia e inovação aumentou o número de patentes brasileiras, a concessão de bolsas aumentou o número de publicações internacionais), o impacto real da atividade governamental (melhoria da qualidade do Ensino Superior, do conhecimento técnico-científico, melhoria do sistema produtivo nacional, desenvolvimento econômico e social, consolidação da democracia), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental (política de concessão de bolsas da CAPES, do CNPq e da ABC).

O conceito se expande incluindo atores não públicos no contexto. Para Lahera (2004, p.8) o conceito de políticas públicas corresponde àqueles cursos de ação e fluxos de informação, relacionados com um objetivo definido de forma democrática, que são desenvolvidos pelo setor público, e, frequentemente, com a participação da comunidade e do setor privado. Sendo assim, incluiria orientações ou conteúdos, instrumentos ou mecanismos, definições ou modificações institucionais e a previsão de resultados.

O autor sinaliza algumas características de políticas públicas de excelência (LEHERA, 2004): fundamentação ampla e não somente específica (qual é a ideia, aonde vamos); estimação de custos e de alternativas de financiamento; fatores para avaliação de custo-benefício social; benefício social marginal comparado com o de outras políticas (o que é prioritário); consistência interna e agregada; apoio e críticas (políticas, corporativas, acadêmicas); oportunidade política; clareza de objetivos; funcionalidade dos instrumentos; indicadores (custo unitário, economia, eficiência, eficácia, efetividade), entre outras.

Sob outro prisma, as políticas públicas são processuais e marcam a especificação das intenções e objetivos da agenda pública. Existem algumas particularidades: nem sempre política e políticas públicas se encontram no sistema político; nem sempre se garante que seus conteúdos sejam corretos, que tenham objetivos consistentes e que os mecanismos propostos resolvam o problema identificado. Não por isso não são consideradas políticas públicas. Porém comparadas às políticas públicas de excelência ou ótimas elas em geral são segunda opção (*second best*) (FERRAREZI, 2007).

Vale lembrar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Saraiva (2006, p.29) considera que políticas públicas representam um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade. As decisões são condicionadas pelo próprio fluxo e pelas

reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão.

Também na visão do autor, é possível considerar as políticas públicas como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica - consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, desenvolvimento nacional – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política.

No âmbito ativo das decisões (e não omissões), para Villanueva (1992) uma política é um comportamento propositivo, intencional, planejado: é uma ação com sentido que denota as intenções das forças políticas, particularmente as intenções dos governantes, e as consequências de seus atos.

A questão da intencionalidade nas políticas públicas também é verificada por Ferrarezi (2007) para a qual a política tende a significar intenções mais que consequências, situações que se deseja alcançar mais que resultado de fato. Isso justifica segundo a autora porque

Por ser uma estratégia de ação coletiva, desenhada em função de determinados objetivos, ela implica e desencadeia uma série de decisões e de ações por um número extenso de atores, o que acaba tornando o processo menos previsível do que normalmente se encontra as definições que se orientam apenas pelo cálculo racional dos atores. Desse modo, ela pode distanciar-se mais ou menos da estratégia intencional de ação coletiva, desenhada e organizada pela autoridade estatal. (FERRAREZI, 2007, p.82).

Em síntese, verificando-se os diversos conceitos acerca de políticas públicas apresentados na literatura, encontram-se alguns componentes comuns:

a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto de sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social. (SARAIVA, 2006, p.31).

A esses elementos, Souza (2006, p.36) acrescenta que toda política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação; envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos; é abrangente e não se limita a leis e regras (envolve procedimentos, recursos, etc.); ocorre no longo prazo, embora possa ter impactos no curto prazo.

Toda política pública está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e constitui uma contribuição social para a busca do bem-estar coletivo. Nessa perspectiva, a internacionalização do Ensino Superior no Brasil adquire cada vez mais aspectos de tema transversal na medida em que está presente nas políticas, programas e planos de planejamento de outros setores além da Educação, perpassando pela área da Ciência, Tecnologia e Inovação e Relações Exteriores. Para esclarecer em que medida tal transversalidade, amparada num conjunto de políticas, estratégias e ações setoriais, implica direta ou indiretamente em promoção da internacionalização das IES, é necessário conhecer as várias políticas públicas envolvidas e entendê-las como um conjunto de sequência de decisões, de acordo com fins e meios disponíveis, numa situação específica e que produza efeitos na sociedade.

### 3.1 O ciclo das políticas públicas

Os diferentes autores coincidem no conceito geral e nas características das políticas públicas. Aqueles que embasam a análise dessas políticas considerando as etapas do processo, geralmente as dividem em: formulação, implementação e avaliação, onde atores coalizões, desafios, interesses são diferentes nesse transcurso.

Para uma melhor compreensão, adotou-se nessa pesquisa uma visão sequenciada do processo, dividindo-o em momentos, conforme proposto por Saraiva (2006): agenda; elaboração; formulação; implementação; execução; acompanhamento e avaliação.

O primeiro momento do ciclo de políticas públicas diz respeito à agenda ou à inclusão de determinada questão ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades do poder público. Essa questão quando adquire *status* de problema público transforma-se em objeto de debates e controvérsias políticas. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisões das autoridades públicas<sup>19</sup>.

Ao questionamento por que alguns problemas ascendem à agenda governamental enquanto outros são negligenciados pelos formuladores de políticas, Kingdon (1984) explica que uma questão ascende à agenda devido a uma complexa combinação de fatores que incluem: a maneira pela qual se percebe um problema, o conjunto de soluções/alternativas disponíveis e alterações na dinâmica do processo político. Esses fatores são as três “correntes” (*streams*) – problemas, alternativas e processo -, cuja combinação entre si se desenvolvem de

---

<sup>19</sup> Kingdon classifica três tipos de agenda: sistêmica (ou não-governamental), governamental e decisória (decisória). A agenda sistêmica refere-se à lista de assuntos que são preocupação da sociedade de determinado país, mas não recebem e em conquistaram a atenção do governo. Essa lista varia de acordo com os diferentes setores do governo. A agenda governamental consiste na lista de temas que são objeto de atenção por parte de autoridades governamentais e de seus assessores em dado momento. E a agenda decisória constitui-se da lista de temas dentro da agenda de governo que são encaminhados para deliberação (KINGDON, 1984).

acordo com suas próprias dinâmicas e regras, de forma relativamente independente e podem provocar uma mudança na política. Embora essas correntes sejam relativamente independentes, em momentos críticos se convergem, produzindo mudanças na agenda.

A ideia é que já que não se pode prestar atenção a todos os problemas durante todo o tempo, o pressuposto é que a alguns problemas será dada mais atenção em detrimento de outros. Para isso, estabelece-se uma distinção entre problemas e condições. Para Kingdon (1984) uma condição é uma situação vivenciada no dia a dia, mas não necessariamente existe uma ação em contrapartida. Quando os formuladores de políticas acreditam que é preciso fazer algo a respeito se transforma em problema, dependendo da forma com que percebem e interpretam essas condições. Essas formas incluem situações em que valores são violados; situações em que se tornam problemas por comparação com outros países ou unidades relevantes; e a classificação de uma situação em certa categoria ao invés de em outra<sup>20</sup>.

Essa transformação capta a atenção dos participantes de um processo decisório e demanda por ação por meio de três mecanismos: indicadores (custos de programa, taxas de mortalidade infantil, déficit público, produção científica, grau de participação na produção de conhecimento, índices de formação etc.); eventos (crises, desastres ou símbolos); e *feedback* das ações governamentais (monitoramento com gastos, acompanhamento das atividades de implementação, cumprimento de metas). Os indicadores contribuem para transformar as condições em problemas quando os dados quantitativos demonstram uma situação que precisa ser feito algo a respeito. Os eventos de grande dimensão, segundo o autor, apesar de por si só não levar um problema à agenda, geralmente reforçam a percepção pré-existente de um problema; igualmente, o *feedback* do desenvolvimento das ações da administração pública podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas. A partir daí com a atenção dos formuladores de política, as condições transformam-se em problemas e alcançam a agenda governamental.

Para o autor, existem três elementos que influenciam a agenda governamental, a saber: “clima” ou “humor” nacional; forças políticas organizadas, exercidas pelos grupos de pressão; e as mudanças dentro do próprio governo.

O “clima” ou “humor” nacional, é o principal desses elementos e quando percebido de forma favorável pelos participantes do processo decisório cria incentivos para a promoção de algumas questões e, por lado, pode desestimular outras.

O apoio ou oposição das forças políticas organizadas frente a uma questão demonstra o consenso ou conflito numa arena política, abrindo espaço para os formuladores avaliarem o

---

<sup>20</sup> Por exemplo, a falta de transporte público adequado para as pessoas portadoras de necessidades especiais pode ser classificada na categoria problema de transporte, ou na categoria problema de direitos civis.

ambiente e a proposta. Se há consenso em relação a uma proposta, o ambiente é propício para a ascensão de uma questão na agenda. Por outro lado, quando não há consenso, ou existe conflito entre os grupos de interesse, ou seja, grupos favoráveis e contrários a uma questão, prevalece o equilíbrio de forças. Isso não significa necessariamente o abandono de uma proposta pelos seus defensores, mas que haverá custos durante o processo de emergência de uma questão na agenda.

Já as mudanças dentro do governo, tais como mudança de pessoas em posições estratégicas; mudança de gestão; mudança na composição parlamentar; mudança na chefia de órgãos e empresas públicas, podem exercer grande influência sobre a agenda governamental à medida que essas mudanças potencializam a introdução de novos itens na agenda, ou por outro lado, bloqueiem a entrada ou ainda restringem a permanência de outras questões. Para Kingdon (1984), o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda.

Para o referido autor, outra mudança que pode afetar alterações na agenda se trata da mudança de competência sobre determinada questão. Essa competência quando envolve distintas áreas, gerando disputa pela autoridade, pode provocar ou a imobilidade do governo diante de certas questões ou ainda a inclusão de questões na agenda.

O segundo momento do ciclo é a elaboração das políticas públicas que é diferente do momento da formulação. Na elaboração há a preparação da decisão política, na segunda, a decisão política, ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, exige sua formalização por meio de uma norma jurídica.

Em outros termos, a elaboração consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades (SARAIVA 2006).

Essa importante fase é vista de maneiras diferentes na literatura especializada. A elaboração de políticas é essencialmente um processo racional baseado nos passos, que vão desde a formulação do problema e avaliação de alternativas até sua implantação. Admitem-se os conflitos sobre metas ou percepções da situação, mas considera-se que eles resultam em efeitos estáveis e determinados e não interferem na consistência das operações do sistema, em outros termos, “o problema é visto como técnico, o clima como consensual e o processo controlado” (HILL, 1993 *apud* SARAIVA, 2006, p. 33).

Diferindo dessa racionalidade, Saraiva (2006, p.33) considera a elaboração de políticas como atividade política incontornável, em que as percepções e os interesses dos atores individuais entram em todos os estágios. Nesse caso, a implementação transforma-se em



atividade problemática e não em algo que deva ser dado como óbvio, como no modelo racional. Antes, para o autor, a política é vista como barganha, o meio ambiente como conflitivo e o processo é caracterizado pelas diversidades e pelas suas limitações.

Nesse sentido, o Brasil enfrenta, há três décadas, uma problemática complexa: a formulação e a implementação de uma política ampla para o setor educacional, capaz de harmonizar os diferentes interesses, enfoques e atores, contando com instrumentos normativos internacionais ratificados internamente, e que, comprometida com o desenvolvimento social, atenda às demandas brasileiras para o setor e para os demais setores do país (relações, exteriores, ciência e tecnologia, econômico e comercial).

A partir da década de 1990 com a intensificação do processo de globalização e com a realização das Conferências Mundiais sobre Ensino Superior (Paris 1998 e 2009), a internacionalização do ES na forma de cooperação internacional é incluída como tema prioritário da agenda governamental brasileira para o setor educacional. O Brasil torna-se um participante ativo nessas conferências internacionais e incorpora as orientações internacionais no âmbito doméstico como, por exemplo, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9394/96), Plano Nacional de Educação (PNE nº10. 172/2001 e o PNE nº 13.005/2014)<sup>21</sup>.

O terceiro momento do ciclo de políticas é a formulação das políticas que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que especifica a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro. Uma vez adotada a decisão central da política, isto é, a determinação de qual será o caminho definitivo de solução do problema que a originou, é necessário formalizar essa decisão. Isso significa o estabelecimento das normas que permitirão sua implementação pelos diversos atores envolvidos. Dessa maneira, é necessário que essas normas cumpram os requisitos de clareza e precisão os quais permitirão atingir os objetivos desejados.

No Brasil, a União está encarregada do financiamento e formulação da política nacional de educação bem como da coordenação das ações intergovernamentais. O Governo Federal tem autoridade para tomar as decisões mais importantes nessa política setorial<sup>22</sup>. Isso quer dizer que a principal arena de formulação da política nacional tem sido o próprio Poder Executivo e, marginalmente, o Congresso Nacional seguindo os procedimentos legislativos para a ratificação dos acordos internacionais - quando são os casos - e para a aprovação dos

---

<sup>21</sup> A influência das agências internacionais na agenda governamental brasileira é retomada na seção de motivações e periodização do processo de internacionalização do ES.

<sup>22</sup> Os princípios que regulam as bases da Educação no país estão dispostos na Constituição Federal, Capítulo III - Educação, Cultura e Desportos, Seção I - Educação; na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.424 de 24/12/1996; conjunto de Decretos; nas Políticas Nacionais de Educação; no Plano Nacional de Pós-Graduação.

projetos de leis que regulamentam os planos nacionais, como Plano Nacional de Educação (PNE) e Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG).

Tanto a política de educação quanto a política de internacionalização da educação superior no Brasil estão fortemente subordinados ao Estado e ao Governo Federal, cuja autoridade soberana na área confere o caráter público dessas políticas, e a quem cabe por meio do Ministério da Educação (MEC) as responsabilidades, de acordo com Morhy (2004): a) definição de políticas públicas e implantação de mecanismos de regulação no âmbito da educação; b) estabelecimento, divulgação e avaliação dos resultados alcançados com acordos bi e multilaterais; c) dotação de recursos financeiros que viabilizem a participação de estudantes e, sobretudo, de pesquisadores nos programas de mobilidade internacional; d) garantia da participação das universidades públicas e institutos de pesquisa mantidos pelo Estado no processo de internacionalização, preservando os interesses estratégicos do país.

No trabalho do MEC, de coordenação geral de toda a educação superior, de controle normativo do sistema educacional, sua avaliação, bem como o financiamento das instituições federais de educação superior, exercem papel importante as instituições: Conselho Nacional de Educação (CNE), Secretaria de Ensino Superior (SESU), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Entre os papéis da SESU estão a promoção do intercâmbio com entidades nacionais e internacionais sobre matéria de sua competência e atuação como órgão setorial de ciência e tecnologia do Ministério para as finalidades previstas na legislação que dispõe sobre o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Segundo Saraiva (2006), o quarto momento do ciclo de políticas é a implementação que implica no planejamento, organização administrativa e dos recursos humanos, financeiros e materiais para, depois, executar uma política. É a fase de preparação para por em prática a política pública, de elaboração de todos os planos, programas e projetos necessários para sua execução.

Para Hill (2006), a implementação refere-se a objetivos específicos, à tradução, na prática, das políticas que emergem do complexo processo decisório. Os efeitos (*outcomes*) referem-se aos resultados conjuntos da decisão e da implementação, isto é, o que realmente aconteceu.

Essa fase adquire tamanha importância dentro do ciclo de políticas que estudos específicos se dedicam a analisá-la. Silva e Melo (2000) identificam a implementação a partir de três modelos: modelo clássico, modelo linear e modelo como “jogo”.

No modelo clássico do ciclo de política pública, a implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção

de metas definidas no processo de formulação das políticas, ou seja, não considera o ciclo de política (*policy cycle*) como um processo. Por isso a crítica dos autores ao modelo: não considera os aspectos se seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política e é entendida como um “jogo de uma só rodada” onde a ação governamental expressa em programas ou projetos de intervenção é implementada de cima para baixo (*top down*) (SILVA; MELO, 2000, p.5).

No modelo linear, antagônico ao clássico, a implementação já é vista como um processo linear e propõe que o monitoramento e a avaliação das políticas sejam considerados instrumentos que permitem “correções da rota”. Nesse modelo, obstáculos e problemas da implementação estão relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores; à problemas de natureza política na implementação de programas ou políticas; e à resistência e boicotes realizados por grupos ou setores afetados negativamente pela política. Também é uma visão *top down* da formulação e desenhos dos programas, planos, projetos, os quais os problemas de implementação são entendidos como “desvios de rotas”. A crítica dos autores para a visão hierárquica da burocracia pública aos moldes *top down* é seu idealismo: as informações perfeitas, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além da legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política (SILVA; MELO, 2000, p.8).

Para o último modelo proposto pelos autores, a implementação é vista como jogo onde há redes, aprendizado institucional e *stakeholders*. Segundo esse modelo prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Além disso, ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa. Nesse jogo entre implementadores os papéis são negociados, os graus de adesão aos programas variam e os recursos entre atores são objeto de barganha. O ambiente onde se encontram os formuladores é carregado de incertezas com grandes limitações de conhecimentos sobre os fenômenos; falta de controle e de condições de prever as contingências que podem afetar o desenvolvimento da política; planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação que os agentes devem seguir ou tomar; amplo espaço para o comportamento discricionário dos implementadores; e programas ou políticas são expressos pelas preferências individuais ou coletivas de seus formuladores que pode ser divergente da coletividade (SILVA; MELO, 2000, p.10).

Quanto aos implementadores vale lembrar que as políticas públicas são implementadas através de rede de agentes públicos e, cada vez mais, também por agentes não governamentais. Insistem os autores que a implementação quase nunca está a cargo de um

agente apenas e não ocorre no âmbito de uma organização apenas, mas de um campo interorganizacional.

A própria implementação implica em tomada de decisões, constitui-se em fonte de informação para a formulação de políticas. A visão da avaliação no processo de implementação como instrumento de “correção de rota” deveria ser substituída pela noção de avaliação como processo de aprendizado organizacional.

As discussões dos autores levam a concluir que é importante também a dimensão política do processo de implementação, isso quer dizer que

A estratégia tecnocrática de se eliminar ou insular a política pública do jogo político mais amplo tem se mostrado irrealista e pouco democrática. Irrealista porque toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política: ela distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas. Por outro lado, a estratégia de insulamento pressupõe que as burocracias governamentais são desinteressadas e racionais, e portanto por particularismos e corporativismo. Essa estratégia também parece pouco democrática porque restringe a participação, a informação e o controle social. (SILVA; MELO, 2000, p.13).

Quanto aos atores, no jogo político, onde é essencial para a vida democrática e controle social da ação do governo, os autores enfatizam a importância de se incorporar os *stakeholders* (grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados) ao processo de formulação e de implementação de políticas para sua sustentação e legitimidade.

Di Giovanni (2005) argumenta que a elaboração das políticas públicas fundamenta-se em três princípios normativos: a legitimidade perante o Estado e a sociedade, a governabilidade e a governança. Em relação à implementação o autor pontua algumas dimensões da governança que correspondem a verdadeiros desafios:

- a qualidade da implementação, ou seja, se possui público-alvo e metas bem definidos;
- a participação social na ação governamental e a responsabilização dos gestores;
- a qualidade da regulação sobre o monitoramento e a avaliação da ação, as informações públicas referentes à ação, os custos e despesas da ação;
- as regras legais sobre a ação governamental, seu financiamento pelo orçamento público e a regularidade de seus fluxos financeiros;
- sustentabilidade da intervenção estatal, como seu tempo de existência, o nível de qualificação da burocracia/pessoal técnico que a implementa, os incentivos profissionais e financeiros para que se atinjam os resultados.

Além desses desafios relacionados à governança ainda existe a questão da coordenação federativa e a forma pela qual o federalismo se concretiza no Brasil, ou seja, a

existência e funcionamento dos meios de articulação e cooperação entre as instancias governamentais envolvidas em determinada política (DI GIOVANNI, 2005).

Silva e Melo (2000) indicam como desafio para os gestores que a implementação e avaliação sejam tidos como instrumentos de “mudança de rota” da política e de *policy learning* (aprendizagem na elaboração de políticas).

Esses autores também realçam a noção da necessidade de governança nas políticas públicas, concebendo-a também como um desafio para a implementação. A implementação passa a estar fortemente imbricada em estruturas de governança (*governance*). Governança entendida enquanto regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação (SILVA; MELO, 2000, p.15).

Outro desafio à implementação está relacionado com a intersectorialidade, transversalidade, regionalização e descentralização das políticas públicas. Nesse sentido, os desafios remetem tanto à superação da lógica que demarca fronteiras entre as áreas das políticas, com o reconhecimento da complexidade da dinâmica social e da necessidade de se enfrentar os problemas da sociedade de modo integrado e articulado, quanto remetem à construção de estratégias que considerem a diversidade em termos econômicos, sociais e culturais na maneira de se implementar políticas (DI GIOVANNI, 2005).

Além desses desafios, o autor aponta algumas questões as quais traduzem grandes dilemas da implementação de políticas públicas. Qual deve ser a extensão da discricionariedade dos implementadores? Eles devem ser controlados ou devem ter autonomia e em que medida? Os tomadores de decisão devem estabelecer o arranjo político-institucional da implementação conforme o modelo *top down* ou *bottom up*? Que princípios devem reger a implementação em uma Federação tão desigual como do Brasil: prevalecer a autonomia dos entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) ou a garantia às necessidades dos cidadãos?

O modelo “de cima para baixo” (*top down*), também conhecido com “implementação programada”, tem como ponto de partida a asserção de que a implementação se inicia com uma decisão do governo central, a qual define a relação entre os objetivos da política pública – os quais são determinados pelas lideranças políticas – e os meios a serem mobilizados pelos diferentes níveis da burocracia a fim de produzir os resultados pretendidos. Consideram a burocracia política como os principais atores instituídos pelo poder público para atuar na execução da política pública. Nessa visão, portanto, a implementação cabe especificamente aos burocratas, cuja margem de decisão limita-se aos aspectos operacionais e que devem se manter fieis aos objetivos originais da política pública, de tal forma que seria possível assegurar que as políticas fossem executadas de maneira tão determinada quanto possível. A

implementação não representa uma preocupação das lideranças políticas, que, tomando-a como dada, se ocupariam apenas da formulação da política pública. Existe, portanto, uma separação entre a política e a administração, sugerindo que ela seja despolitizada, como se os agentes públicos não tivessem projetos, preferências e até clientelas políticas e atuassem puramente segundo o princípio da obediência às normas e às determinações dos políticos (HILL, 2006).

Rejeitando a ideia de que a política pública era definida no topo do sistema e que os executores deveriam se ater rigorosamente aos seus objetivos, como proposto no modelo *top down*, pesquisadores desenvolveram a percepção de que, no nível mais baixo havia certo grau de discricionariedade e isso do servidor público em relação a entrega de bens e serviços ao cidadão, entendendo isso como algo benéfico para o sucesso da política pública. Assim, no modelo *bottom up* a implementação não é vista como mera execução despolitizada e técnica de decisões oriundas do topo do sistema político, mas antes, consiste em um conjunto de estratégias criadas pela “burocracia de nível de rua” (*street level burocracy*)<sup>23</sup> para a resolução de problemas cotidianos. Nesse sentido, os burocratas de nível local são os principais atores na entrega de uma política pública. Esse modelo presume que a implementação resulta das ações de uma rede de atores de uma área temática de política pública, os quais começam a executar determinadas ações para solucionar problemas do seu cotidiano. Além disso, reconhece-se o poder dos atores da sociedade e da própria sociedade civil ao defender a ideia de que é capaz de cooperar, bem como encontrar soluções para seus problemas. Essa concepção é típica das sociedades anglo-saxônicas, nas quais a coletividade age em primeiro lugar e o Estado, posteriormente, formaliza os processos pelos quais o problema já encontrou soluções (HILL, 2006).

Por fim, as abordagens mais recentes da fase de implementação compartilham o entendimento de que a implementação envolve muito mais que a simples execução de decisões previamente tomadas; a análise da implementação requer o exame dos atores presentes no subsistema político, dos recursos que esses atores dispõem, da natureza dos problemas para os quais buscam soluções e das ideias que têm sobre como lidar com eles; e toda a análise deve ser fortemente ancorada no contexto do regime político em que atores, problemas e soluções estão inseridos (HILL, 2006).

Verificando o arcabouço institucional de formulação e implementação das políticas públicas, destaca-se a importância da CAPES como importante implementadora no processo de internacionalização do ES. A CAPES, criada em 1951 é transformada em fundação em

---

<sup>23</sup> Refere-se aos servidores públicos que no cumprimento de suas funções e responsabilidade atuam diretamente com o cidadão na execução de seu trabalho.

1992, é uma agência de fomento da pós-graduação, tanto do setor público como do privado. Apoia o MEC na formulação da política de pós-graduação, avalia continuamente a pós-graduação e estimula a formação de recursos humanos de alta qualificação para o ensino e a pesquisa científica. Sempre foi relevante a sua contribuição para o fortalecimento da educação superior, da pós-graduação e da pesquisa científica brasileira (MORHY, 2004).

Compartilhando a visão de organismos internacionais, como a UNESCO e OCDE, o Governo brasileiro entende que a possibilidade de desenvolvimento de uma nação soberana depende, também, de progressivo investimento na formação de recursos humanos qualificados, de fomento à ciência e à tecnologia (C&T) e a difusão desses valores. Como lembra Ribeiro (1991), em contexto de regimes democráticos ou governo dos militares, o Governo brasileiro tem atuado por meio de ações combinadas entre os ministérios da Educação (MEC), Relações Exteriores (MRE), Ciência e Tecnologia (MCTI) e, recentemente, do Turismo, como importante provedor do processo de internacionalização da educação, da ciência e da tecnologia no Brasil.

As políticas de incentivo à internacionalização das IES no Brasil estão inclusas na agenda governamental, construindo-se como tema transversal, perpassando pelas políticas de ciência, tecnologia e inovação e de relações exteriores.

O arcabouço institucional no âmbito das agências governamentais complementa-se além da CAPES<sup>24</sup>, ligada ao MEC; pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)<sup>25</sup>; pela Superintendência e Cooperação Internacional do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)<sup>26</sup>, ligada ao MCTI; pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC)<sup>27</sup> e Divisão de Cooperação Educacional (DCE)<sup>28</sup>, como as principais promotoras da internacionalização do ES.

---

<sup>24</sup> CAPES é uma agência subordinada ao MEC que desempenha importante papel na expansão e consolidação da pós-graduação *strito sensu* em todos os estados da Federação. As atividades realizadas podem ser agrupadas em quatro linhas de ação: a) avaliação da pós-graduação *strito sensu*; b) acesso e divulgação da produção científica nacional; c) investimento na formação de recursos humanos de alto nível, tanto no país quanto no exterior; d) promoção da cooperação científica internacional. (<http://www.capes.gov.br>.)

<sup>25</sup> FINEP é uma empresa pública vinculada ao MCTI que tem a missão de prover a inovação pela pesquisa científica e tecnológica em empresas, universidades, institutos tecnológicos, centros de pesquisa e outras instituições públicas e privadas, mobilizando recursos financeiros e integrando instrumentos para o desenvolvimento econômico e social do país. (<http://www.finep.gov.br>.)

<sup>26</sup> CNPq é uma agência subordinada ao MCTI, destinada ao fomento da pesquisa científica e tecnológica e à formação de recursos humanos para o desenvolvimento de pesquisa. (<http://www.cnpq.gov.br>.)

<sup>27</sup> ABC é uma agência subordinada ao MRE por toda a cooperação técnica internacional estabelecida entre o Governo brasileiro e agências representantes de diversos países e organismos internacionais. Sua principal função reside em negociar, coordenar, implantar, acompanhar e avaliar os resultados alcançados por programas e projetos brasileiros de cooperação técnica com base nos acordos internacionais firmados pelo Brasil. Para desempenhar tal função, a ABC se orienta pela política externa do MRE e pelas políticas nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas de Governo. (<http://www.abc.gov.br>.)

<sup>28</sup> DCE tem múltiplas responsabilidades como tratar de temas relativos à cooperação educacional oferecida (ativa) e recebida (passiva) pelo Brasil, participar da negociação de acordos internacionais referentes à cooperação educacional e acompanhar sua execução, entre outros. (<http://www.dce.mre.gov.br>.)

Tanto as características histórico-estruturais quanto as específicas de uma dada política pública se reproduzem no processo político que circunscreve sua formulação através de interesses diversos, manifestos como demandas de diferentes atores sociais em interação com o Estado e suas instituições. Isso pode ser observado nas políticas de internacionalização das IES no país em diversos períodos como demonstrado no capítulo empírico.

Retomando os momentos do ciclo de políticas públicas propostos por Saraiva (2006) é necessário que se faça distinção entre a implementação (elaboração de planos, programas e projetos) e a execução que é por em prática a decisão política, a própria efetivação da política.

Assim, avançamos para a execução que é o quinto momento do ciclo. A execução implica em um conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. Isso significa por em prática efetiva a política, em síntese: realizá-la. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente a análise da burocracia.

Como visto, o Governo Federal é responsável pela definição da agenda e formulação das políticas de internacionalização do ES; as agências governamentais são responsáveis pela implementação; e as IES, por meio de seus estudantes, professores e pesquisadores são os protagonistas da execução do processo de internacionalização. As IES executam as políticas principalmente na forma de cooperação acadêmica à medida que se dedicam (ou não) ao desenvolvimento de uma cultura acadêmica internacional, ao firmar e divulgar acordos de cooperação, trabalhar para a ampliação do número de programas consistentes e pertinentes, e buscar alternativas de financiamento. O conjunto desses aspectos caracteriza o processo de formulação de políticas públicas para internacionalização segundo o modelo *top down* (de cima para baixo), ou seja, a partir da autoridade central para as outras instâncias, seguindo uma centralidade e verticalidade das decisões que muitas vezes deixa pouco espaço de discricionariedade para atuação das agências de fomento e principalmente para as IES, principais executoras das políticas, programas, planos e acordos que promovem a internacionalização.

Nesse sentido, uma crítica recai ao entendimento de que a universidade não seria uma repartição da burocracia pública brasileira e, considerando sua autonomia administrativa e financeira, deveria poder ter regras próprias de acesso à carreira para professores estrangeiros e não limitada pelas barreiras legais que provocam a baixa atratividade de pesquisadores estrangeiros para as IES brasileiras. Além disso, é importante redesenhar programas para estimular a participação de pesquisadores estrangeiros e incentivar o estabelecimento de acordos de duplo-diploma e de cooperação de largo escopo e longo prazo em projetos internacionais de pesquisa, de tal forma que se possibilite às IES brasileiras exercerem sua



autonomia e participarem mais efetivamente em todas as etapas do processo de formulação das políticas públicas para a internacionalização do ES.

Normalmente, a execução se faz acompanhar do monitoramento que é um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. O monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política; e a avaliação é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntos, monitoramento e avaliação, subsidiam as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos (SARAIVA, 2006).

Finalmente, o sexto momento do ciclo de políticas é a avaliação que, simplificada, consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e as consequências previstas e não prevista. Segundo Saraiva (2006), a avaliação é a área de política pública que mais se tem desenvolvido nos últimos tempos.

Como a pesquisa busca investigar se existe efetividade das políticas públicas que promovem a internacionalização das IES, torna-se necessário que seja dedicada maior atenção a essa fase do ciclo de políticas públicas.

O interesse dos estudos sobre a avaliação cresce cada vez mais dentro da administração pública porque estão relacionados às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, na medida em que esses estudos se tornam ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. Além disso, as avaliações de políticas e programas permitem que formuladores e implementadores tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento (CUNHA, p.3).

Para a autora a incorporação da avaliação e monitoramento à gestão e à tomada de decisões, além de agregar qualidade à gerência e ao desempenho de programas com base em informação e análise de dados, fortalece a expansão de uma cultura de transparência e *accountability* (prestação de contas, responsabilização) na administração pública.

A importância da avaliação de políticas e programas públicos emerge da transformação da Administração Pública em uma administração mais moderna e eficiente: a administração pública gerencial, ou Estado “gerencialista”, que adotou do setor privado avanços práticos e teóricos na administração de empresas, sem, contudo perder sua característica específica, qual seja: ser uma administração que não esteja orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público (BRESSER, 1996). Essa moderna

administração é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados, diferentemente da administração burocrática, que se concentra nos processos, sem considerar a ineficiência envolvida.

A avaliação, segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (CUNHA, 2006). Segundo a autora, as avaliações podem ser conduzidas por especialistas externos ou por gerentes de programas que examinam a *performance* dos programas quanto ao alcance de seus objetivos e o contexto em que isso ocorre.

Na definição da OCDE acrescenta-se que a avaliação deve prover informações com crédito e a utilidade, permitindo o aprendizado no processo de tomada de decisões; determinar valor ou significância de uma atividade, política ou programa; e julgar de forma sistemática e objetiva as intervenções governamentais (CUNHA, 2006).

Para a autora, a atividade de avaliação não é uma atividade isolada e auto-suficiente. Ela é uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais: gera informações que possibilitam novas escolhas e analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados.

Na intenção de promover melhor compreensão acerca da fase de avaliação das políticas públicas alguns termos específicos são retomados conforme apresentados em Cunha (2006, p.7-8):

Quadro 5 – Termos específicos no contexto de avaliação de políticas públicas

TERMO	DEFINIÇÃO
PLANO	É o conjunto de programas que buscam objetivos comuns. O plano ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que serão os objetivos gerais dos programas. O plano organiza as ações programáticas em uma sequência temporal, de acordo com a racionalidade técnica e as prioridades de atendimento.
PROGRAMA	É um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis.
PROJETO	É um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Quando essas operações se realizam de modo contínuo ou permanente, são denominadas atividades.
OBJETIVO	É a situação que se deseja obter ao final da implementação do programa, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas.
META	É a dimensão quantitativa, temporal e espacial do objetivo.

TERMO	DEFINIÇÃO
PRODUTO	É o resultado concreto das atividades desenvolvidas pelo programa, podendo ser tanto bens quanto serviços.
EFEITO	É o que decorre da influência do programa. O objetivo está localizado temporalmente antes do início do programa. Os efeitos são resultados das ações do programa, e podem ser intermediários, ocorrendo durante o programa, ou finais, que são os que perduram após os programas. Os efeitos podem ser ainda procurados, ou seja, foram estabelecidos como objetivos, ou não procurados.
IMPACTO	É o resultado do programa que pode ser atribuído exclusivamente às suas ações, após a eliminação dos efeitos externos. É o resultado líquido do programa.
EFICÁCIA	É a relação entre alcance de metas e tempo ou, em outras palavras o grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados.
EFICIÊNCIA	É a relação entre custos e benefícios, onde se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto, ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado.
EFEITIVIDADE	É a relação entre resultados e o objetivo. É a medida do impacto ou grau de alcance dos objetivos <sup>29</sup> .
INDICADOR	É a quantificação que permite a mensuração dos resultados do programa. É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

Fonte: Adaptado de Cunha, 2006.

Na gestão pública, os indicadores são instrumentos que contribuem para identificar e medir aspectos relacionados a um determinado fenômeno decorrente da ação ou da omissão do Estado. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, um aspecto da realidade dada (situação social) ou construída (ação), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (BRASIL 2012). Nesse sentido, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, apresentou o Guia Metodológico - Indicadores de Programas, que sugeriu aos órgãos e demais interessados uma síntese conceitual e uma metodologia de construção de indicadores de desempenho de Programas.

Os indicadores são informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões. Se um indicador não refletir a realidade que se deseja medir ou não for considerado nos diversos estágios da elaboração e implementação de políticas, planos e programas pode-se constatar um desperdício de tempo e recursos públicos.

Um bom indicador deve apresentar algumas propriedades e elementos.

Quadro 6 – Propriedades e elementos de um bom indicador na avaliação de políticas públicas

<sup>29</sup> Os indicadores de efetividade medem os efeitos positivos ou negativos na realidade que se sofreu a intervenção, ou seja, apontam de houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa. É o que realmente importa para efeitos de transformação social. (BRASIL, 2012).

Propriedade	Elementos
Relevância para a formulação de políticas	Representatividade
	Simplicidade
	Sensibilidade a mudanças
	Possibilidade de comparações em nível internacional
	Escopo abrangente
	Disponibilidade de valores de referência
Adequação à análise	Fundamentação científica
	Base em padrões internacionais e consenso sobre a sua validade
	Aplicação em modelos econômicos, de previsão e em sistemas de informação
Mensurabilidade	Viabilidade em termos de tempo e recursos
	Documentação adequada
	Atualização periódica

Fonte: BRASIL (2012).

Independente da fase do ciclo de gestão em que se encontra a política pública qualquer indicador deve apresentar algumas propriedades consideradas essenciais e outras complementares. Entre as propriedades essenciais destacam-se: a) utilidade, ou seja, deve suportar decisões, sejam no nível operacional, tático ou estratégico; b) validade, ou seja, capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar; c) confiabilidade, ou seja, devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação; d) disponibilidade, ou seja, os dados básicos para seu cômputo devem ser de fácil obtenção. Como as propriedades complementares de um indicador constantes na avaliação de uma política pública destacam-se: a) simplicidade; b) clareza; c) sensibilidade; d) estabilidade; e) mensurabilidade; f) auditabilidade ou rastreabilidade.

Além desses elementos e propriedades, é importante que o processo de escolha de indicadores considere ainda outros aspectos como: a) publicidade, isto é, que sejam públicos e acessíveis a todos os níveis de instituição, bem como à sociedade e aos demais entes da administração pública; b) temporalidade, isto é, considere o momento em que deve começar a medição, a disponibilidade de obtenção de diferentes resultados e a possibilidade de um acompanhamento periódico do desempenho do Programa; c) factibilidade, isto é, dados e informações que fazem parte dos processos de gestão da instituição e obtidos através de

instrumentos de coleta por amostra ou censo, estatísticas, aplicação de questionários, observação.

Existem na literatura diversas formas e critérios de classificação de indicadores. Para esse trabalho elegemos os indicadores associados às diferentes momentos do ciclo de gestão de políticas públicas, aos tipos de avaliação na aplicação dos recursos (desempenho) e à complexidade, conforme Brasil (2012).

Os indicadores de gestão do fluxo de implementação de políticas públicas permitem separar os indicadores de acordo com a sua aplicação nas diferentes fases do ciclo de uma política pública, quais sejam: antes, durante ou depois de sua implementação.

Quadro 7- Indicadores nas fases do ciclo de gestão de política pública

Indicador	Fase	Definição
Insumo	Antes	São indicadores que têm relação direta com os recursos a serem alocados, ou seja, com a disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros.
Processo	Durante	São medidas que traduzem o esforço empreendido na obtenção dos resultados, ou seja, medem o nível de utilização dos insumos alocados, como percentual de atendimento de um público-alvo e o percentual de liberação de recursos financeiros.
Produto	Depois	Medem o alcance das metas físicas. São medidas que expressam
Resultado	Depois	Essas medidas expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo decorrentes das ações empreendidas no contexto de uma dada política e têm particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados.
Impacto	Depois	Possuem natureza abrangente e multidimensional, têm relação com a sociedade como um todo e medem os efeitos das estratégias de médio e longo prazo. Na maioria dos casos estão associados aos objetivos setoriais e de governo.

Fonte: Adaptado de BRASIL (2012).

Os indicadores de avaliação de desempenho possui foco maior na avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados.

Quadro 8 – Indicadores de avaliação de desempenho

Indicador	Definição
Economicidade	Medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados planejados.
Eficiência	Essa medida possui estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados.
Eficácia	Aponta o grau com que um Programa atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, utilizam-se indicadores de resultado para avaliar se estes foram atingidas ou superadas.
Efetividade	Mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção, ou seja, aponta de houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa. É o que realmente importa para efeitos de transformação social.

Fonte: Adaptado de BRASIL (2012).

Por último, a classificação dos indicadores quanto à complexidade permite compreender que indicadores simples podem ser combinados de forma a obter uma visão ponderada e multidimensional da realidade.

Quadro 9- Indicadores de complexidade

Indicador	Definição
Analíticos	São aqueles que retratam dimensões sociais específicas, como exemplos a taxa de evasão escolar, taxa de desemprego.
Sintéticos	Também chamados de índices, sintetizam diferentes conceitos da realidade empírica, ou seja, derivam de operações realizadas com indicadores analíticos e tendem a retratar o comportamento médio das dimensões consideradas. Diversas instituições nacionais e internacionais divulgam indicadores sintéticos, como PIB, IDEB, IPC e IDH.

Fonte: Adaptado de Cunha (2006).

É clara a importância dos indicadores. Eles servem não apenas para o ciclo de gestão da política (formulação, planejamento, execução, monitoramento e avaliação), mas também podem suprir outros órgãos dentro e fora da Administração: os envolvidos em temas transversais, os administradores da agenda prioritária de governo, o público-alvo das políticas, outros Poderes, as instituições privadas e do terceiro setor, órgãos de controle, etc. Assim, cabe avaliar como estes indicadores poderiam ser aplicados por cada um destes possíveis usuários e seus efeitos, atentando à conveniência de atender necessidades específicas de informação destes, e como estas podem interferir no processo de medição ou no processo decisório no qual a política está imersa, inclusive em seus aspectos políticos.

Na construção de indicadores tem-se que considerar algumas questões como: As pessoas que definiram os indicadores conhecem a realidade daquela política, em especial as formas de implementação? Os indicadores escolhidos estão de acordo com as necessidades dos decisores e as possibilidades dos executores das políticas? Os indicadores escolhidos são válidos para expressar resultados? Têm relação direta com os objetivos da Política? São oriundos de fontes confiáveis? São mensuráveis? As pessoas que fornecem, coletam, tratam, analisam e utilizam as informações estão cientes de suas missões e comprometidas com a qualidade dos indicadores que constroem? Expressam questões transversais, quando existirem? As limitações inerentes aos indicadores foram consideradas?

Dentre as limitações estão o fato de que a medição não constitui um fim em si mesmo, antes, deve servir à ampliação do Estado de ofertar bens e serviços de qualidade; e indicadores são representações imperfeitas e transitórias, assim não se deve confiar cega e permanentemente nas medidas, que significa dizer que o gestor de uma política pública deve,

periodicamente, realizar uma avaliação crítica acerca da pertinência dos indicadores selecionados (BRASIL, 2012).

O uso de indicadores nas políticas públicas está tradicionalmente vinculado às etapas de monitoramento e avaliação, no entanto, estes são de grande utilidade durante todo o seu ciclo de vida, a começar pela concepção.

Ressaltada a importância da elaboração de indicadores no processo de avaliação das políticas públicas, não menos importante é decidir pela maneira de se realizar a avaliação. Por exemplo, a avaliação acadêmica, que é mais formal e enfoca a efetividade das políticas, seus impactos e benefícios; por sua vez, a avaliação da implementação privilegia o exame de sua eficiência e eficácia. Ainda que estudos neutros representem um mito, a pesquisa avaliativa acadêmica permite maior isenção e rigor científico. As avaliações com foco na questão fiscal são denominadas “gerencialistas”, e em contraposição a elas, as de cunho mais acadêmico, são chamadas de “não gerencialistas” (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Os tipos de avaliação podem ser agrupados de acordo com diferentes critérios como: agente que avalia e quem participa do processo; natureza da avaliação; momento de realização da avaliação; tipo de problema ao qual a avaliação responde conforme quadro 10.

Quadro 10 – Tipos de Avaliação

Critério	Classificação	Descrição
Agente avaliador e participante	Externa	Realizada por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa. Como vantagens deste tipo de avaliação estariam: isenção e objetividade dos avaliadores externos e possibilidade de comparação de resultados obtidos com os de outros programas similares analisados. Por outro lado, como desvantagens: difícil acesso aos dados, provável posição defensiva dos que terão seu trabalho avaliado, caso em que forneçam informações parciais ou minimizem o efeito da avaliação sobre a melhoria dos programas.
	Interna	Realizada dentro da instituição responsável, com maior colaboração das pessoas que participam do programa. Como vantagens: eliminação da resistência natural ao avaliador externo, e a possibilidade de reflexão, aprendizagem e compreensão acerca das atividades institucionais. Por outro lado, como desvantagens: pode-se perder muito em objetividade, já que os que julgam estão envolvidos na formulação e execução dos programas.
	Mista	Procura combinar as duas anteriores, fazendo com que os avaliadores externos tenham contato estreito com os participantes do programa, na tentativa de manter as vantagens e superar as desvantagens das outras avaliações.
	Participativa	Usada principalmente em pequenos projetos, e que prevê a participação dos beneficiários no planejamento, execução e avaliação das ações.
Natureza	Formativas	Estão relacionadas à formação do programa, são adotadas durante a implementação e voltadas para a análise e produção de informação sobre as etapas de implementação, fornecendo elementos para a correção de procedimentos para melhorar o programa.
	Somativas	Referem-se à análise e produção de informações sobre a implementação e etapas posteriores, sendo efetuadas quando o programa está sendo

Critério	Classificação	Descrição
		executado há algum tempo ou após, no sentido de verificar se alcançou a sua efetividade e fazer o julgamento do seu valor geral. Elas contemplam as relações entre o processo, os resultados e os impactos, podendo incluir comparações entre diferentes programas
Momento de realização	<i>Ex-ante</i>	Realizada ao começo de um programa com a intenção de dar suporte à decisão de implementá-lo ou não, e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados. O elemento central é o diagnóstico que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos propostos. Podem ser utilizadas as técnicas de Análise Custo-Benefício e Análise Custo-Efetividade.
	<i>Ex-post</i>	Realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados. Quando um programa está em execução, julga-se se ele deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento e, se a resposta for positiva, se deve manter a formulação original ou sofrer modificações, redirecionando os objetivos, propostas e atividades. Quando o programa já foi concluído, examina-se a pertinência do uso futuro da experiência, ou seja, se o mesmo tipo de programa deve ser implementado novamente ou não.
Problema ao qual responde	Processos	Realizada durante a implementação do programa e diz respeito à dimensão da gestão. Pretende-se detectar, periodicamente, as dificuldades que ocorrem durante o processo, a fim de se efetuarem correções ou adequações. Serve de suporte para melhorar a eficiência operativa e a eficácia dos programas. Permite identificar os verdadeiros conteúdos do programa, se ele está sendo realizado conforme o previsto, se está atingindo o público-alvo e se os benefícios estão sendo distribuídos corretamente.
	Impactos ou resultados	Apresenta objetivos mais ambiciosos, especialmente o de responder se o programa funcionou ou não. Procura verificar em que medida o programa alcançou os objetivos e quais foram seus efeitos e conseqüências, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa, após sua implementação e examinando o sucesso ou fracasso em termos de mudança efetiva nas condições prévias de vida das populações beneficiadas. Geralmente realizada por meio de desenhos quase experimentais, usa métodos quantitativos para a coleta e o tratamento dos dados e modelos estatísticos e econométricos para analisá-los. O principal desafio é demonstrar que os resultados encontrados estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos pelo programa.

Fonte: Adaptado de Cunha (2006) e Ramos e Schabbach (2012).

Diante dos aspectos relativos à avaliação, seu papel, tipos e usos, percebe-se sua importância estratégica para a retroalimentação do ciclo de políticas públicas, além de sua relevância no campo da Ciência Política e Políticas Públicas.

Para finalizar, ressalta-se que o processo de avaliação dentro do ciclo de políticas públicas apresentam dificuldades e desafios a enfrentar.

Conforme, Ramos e Schabbach (2012, p.1290), entre as dificuldades estão: muitos programas e ações não são desenhados para serem avaliados; poucos dados disponíveis e, quando existentes, bastante limitados e com periodicidade irregular; a prevalência de delineamentos de pesquisa que não “controlam” as variáveis antecedentes, processuais e de resultados, e que produzem inferências não legítimas, atribuindo ao programa a responsabilidade de resultados (bons ou ruins) não provocados por ele, mas por outros fatores;



e a resistência da administração pública e constrangimento por parte de autoridades públicas de serem analisadas suas ações, reagindo com proibições diretas, ou colocação de dificuldades burocráticas, como desinteresse no levantamento de dados, falta de apoio etc.

No que concerne aos desafios, a administração pública necessita, segundo as mesmas autoras, assumir a avaliação como atividade regular da instituição, implantando uma cultura de avaliação; constituir sistemas de informações, de acessibilidade garantida e atendendo às particularidades dos programas sociais; fortalecer e aprimorar os sistemas de informações gerenciais existentes, a fim de construir indicadores de desempenho; sua execução por órgãos independentes (como garantia de rigor metodológico e isenção) e, na medida do possível, mesclando técnicas quantitativas e qualitativas; incorporar, de forma aberta, todos os atores envolvidos e mapear suas percepções, devolvendo-lhes as informações recebidas; e ampliar o escopo da avaliação, considerando o contexto da macropolítica e utilizando modelos dinâmicos que incluam as estruturas organizacionais, os distintos recursos de apoio mobilizados e as características sociais, culturais e econômicos dos atores.

No contexto do ciclo de políticas públicas para a promoção da internacionalização do ES, as fases de monitoramento e avaliação dessas políticas aparecem como grande desafio para o Estado brasileiro, dentro da estrutura do Ministério da Educação e da CAPES. No que se refere à responsabilidade de regulamentar, avaliar e supervisionar a educação superior, em específico a pós-graduação, os critérios de avaliação da internacionalização da pós-graduação no Brasil, conforme as informações do Sistema de Avaliação da Pós-graduação (SAPG/CAPES) – que analisa os programas de pós-graduação conferindo-lhes graus que vão de 1 a 7 - os maiores conceitos atribuídos no sistema, 6 e 7, somente são atribuídos aos Programas de Pós-Graduação (PPG) que apresentarem inserção internacional. Isso significa que a internacionalização se expressa na participação docente e discente em intercâmbios; na publicação em periódicos altamente qualificados nacionais e estrangeiros; pelos contatos estabelecidos com agências internacionais de pesquisa e pós-graduação; pela promoção e participação em organismos internacionais; pela organização de eventos, palestras, cursos, seminários, bancas e pós-doutoramento no exterior, com apoio de agência de fomento (BRASIL, 2010)<sup>30</sup>.

No Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 (BRASIL, 2014) aponta-se a necessidade de reformular o sistema de avaliação da CAPES. De acordo com o documento, tal qual como está estruturada atualmente, a avaliação da CAPES atua como poderosa

---

<sup>30</sup> Como forma de induzir as universidades brasileiras a explorar o potencial dos acordos de cooperação internacional, como parte integrante de seus projetos pedagógicos e planos de desenvolvimento institucional, a CAPES modificou os critérios de avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, de modo que a atribuição de notas seis e sete ficasse restrita aos programas reconhecidos como de nível internacional.

ferramenta de padronização e dos programas e de bloqueio da experimentação de modelos inovadores. E confirma a concepção do Estado “gerencialista” brasileiro, voltado para o cidadão e para a obtenção de resultados, ou seja, a pós-graduação deveria ser avaliada pelos seus resultados: quantidade de titulados; qualidade das teses e divulgação por meio da publicação dos seus achados; qualidade do corpo docente, medida por sua produção científica e liderança acadêmica.

Ainda segundo o documento, a internacionalização deveria ser medida pela presença de pesquisadores internacionais e capacidade de atrair estudantes estrangeiros. Em outros termos, pela internacionalização ativa, o que na verdade não é a forma predominante no país ao longo do trajeto de internacionalização do ES do Brasil, e como sugerida na análise do programa Ciência sem Fronteiras (CsF). Considerando que a internacionalização da produção científica é um objetivo a perseguir, também é importante que se crie um índice de impacto nacional que aferisse a importância no que se produz no âmbito doméstico pelas diferentes áreas de conhecimento.

Acerca do ciclo de políticas públicas, em síntese, o primeiro momento é a definição ou formação da agenda com inclusão de determinado problema na lista de prioridades de decisão do governo. O segundo é a elaboração, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual, a determinação das possíveis alternativas para sua solução, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas ou estabelecimento de prioridades. A formulação inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, definindo seu marco jurídico e administrativo. A elaboração, que também implica uma série de decisões negociadas, seria a preparação para a decisão política no sentido institucional, que ocorre na formulação, definida como espaço em que ocorre a tomada de decisões por políticos no Executivo e pelo Congresso, obtendo sua formalização por meio de uma norma jurídica. A implementação é constituída pelo planejamento e organização das instituições administrativas e dos recursos necessários para executar uma política e da elaboração de todos os planos, programas e projetos para sua execução. O monitoramento é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade e tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos. Finalmente, tem-se o momento da avaliação, que consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

Ao se verificar as etapas do ciclo de políticas públicas para promoção da internacionalização notam-se alguns aspectos como: formulação e implementação originárias na decisão central do governo, o qual decide verticalmente a relação entre objetivos e meios a

serem disponibilizados pelos diferentes níveis (nacional e setorial) a fim produzir resultados esperados, geralmente sem metas bem definidas, marcadas pela ausência de grande participação social na ação governamental e responsabilização dos gestores, o que implica negativamente na qualidade de monitoramento e avaliação dessas políticas e, conseqüentemente no *accountability* como forma de consolidação da democracia no país. E todo esse contexto pode ser observado nas estratégias e políticas públicas, que direta ou indiretamente promovem a internacionalização do ES, as quais são conduzidas no Brasil pelas autoridades governamentais e burocráticas desde o período inaugural, entre os anos 1930 a 1950, até o mais recente período de diversificação da internacionalização, a partir de 2000, como Programa Ciência sem Fronteiras (CsF), o qual exemplifica e sintetiza a concepção brasileira para a condução do processo de internacionalização do ES.

## 4 ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOÇÃO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

A seguir é feita uma leitura histórica do processo de internacionalização com expecto analítico concentrado nos anos recentes para dissertar sobre as estratégias e políticas públicas para a promoção da internacionalização do ES do Brasil. A partir dos pressupostos teóricos acerca da internacionalização do Ensino Superior e do ciclo de políticas públicas, aplica-se o aparato teórico para: a) apreender as razões e motivações da internacionalização passiva e cooperativa adotada no Brasil; b) identificar o arcabouço institucional e as ações setoriais que promovem a internacionalização com a finalidade de analisar criticamente a configuração do modelo de formulação e implementação das políticas adotado no Brasil e as possíveis consequências dessa prática; c) relacionar a elaboração das agendas e políticas públicas setoriais (educação, ciência, tecnologia, inovação e relações exteriores) que direta ou indiretamente incentivam a internacionalização; d) tendo o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) como exemplo sintético para análise, entender em que medida se pode constatar a efetividade das políticas para promoção da internacionalização e a questão do *accountability* para a sociedade.

### 3.1 Dos períodos às motivações

Desde 1930 aos dias atuais, o processo de internacionalização passou por sucessivas modificações. Sob o ponto de vista interno, essas mudanças decorrem de fatores como a heterogeneidade do sistema de educação superior brasileiro, descontinuidade política entre os diferentes governos, transformação de necessidades identificadas e conseqüente alteração de motivações que justificam investimento em política de internacionalização, maior ou menor disponibilidade de recursos financeiros. Externamente, decorrem de interesses de natureza acadêmica, política e econômica (LIMA; CONTEL, 2011, p.157).

Partindo do pressuposto de que o processo de internacionalização - em *nível nacional, setorial e institucional* integra uma dimensão *internacional, intercultural* ou *global* nos *propósitos, funções e oferta* de educação superior (KNIGHT, 2003) – esse processo segue uma lógica particular e é orientado por diferentes motivações - política, econômica, sociocultural e acadêmica de acordo com a classificação da mesma autora – as quais se transformam no tempo em função de infraestruturas, atores e interesses envolvidos.

Nesse sentido, adota-se nessa pesquisa a periodização do processo proposta por Lima e Contel (2011) a fim de compreender as políticas de educação e outras políticas de nível

nacional/setorial, relacionadas à dimensão internacional do Ensino Superior, as quais são implementadas a partir de programas, projetos, bem como outras medidas diretas e indiretas e o arcabouço institucional de formulação e implementação, e que promovem a internacionalização das IES. Contudo, devido ao recorte temporal privilegiado nesse trabalho, a ênfase na análise é dada no quarto período descrito no quadro 11.

Quadro 11 – Periodização do processo de internacionalização da educação superior brasileira

Períodos	Motivações
1º Período entre 1930 e 1950	O período inaugural marca a presença de professores visitantes nas jovens universidades emergentes.
2º Período entre 1960 e 1970	O período reformista marca a presença de consultores motivados pelo desejo de contribuir para a “modernização” das jovens universidades brasileiras.
3º Período entre 1980 e 1990	O período de consolidação combina a expansão e a consolidação da pós-graduação <i>stricto sensu</i> no país.
4º Período de 2000 em diante	O período de diversificação reflete o amadurecimento da internacionalização gestada e financiada pelas instâncias governamentais e os primeiros passos da internacionalização gestada pela iniciativa privada.

Fonte: Lima e Contel (2011).

O período inaugural tinha como principal motivação o aspecto acadêmico. Por meio de programas de cooperação acadêmica internacional com ênfase na acolhida de professores visitantes objetiva-se consolidar o projeto acadêmico das instituições emergentes<sup>31</sup>. A adoção do programa professor visitante marca a influência francesa na formação da cultura acadêmica nas áreas das Ciências Humanas e Sociais nas universidades brasileiras.

Portanto, a questão internacional entrava na agenda governamental e o modelo de internacionalização mais cooperativo entre as universidades brasileiras e estrangeiras marca um processo de formação da intelectualidade e da pesquisa científica no país.

O período reformista orientado por motivações políticas e acadêmicas é marcado pela influência norte-americana na formulação de políticas públicas voltadas para a educação superior no Brasil. Essa influência se daria, segundo Lima e Contel (2011), na modernização do sistema de educação superior e na formação de pesquisadores e profissionais com a expertise requerida pelo projeto de modernização das instituições públicas e pelo projeto desenvolvimentista formulado para o país, alicerçado na diversificação do parque industrial nacional, com vistas a conferir maior autonomia ao Brasil.

<sup>31</sup>Em 1920 foi criada a Universidade do Rio de Janeiro, futura Universidade do Brasil; em 1927, a Universidade de Minas Gerais; em 1934, a Universidade de São Paulo. No período de 1946 a 1960 foram criadas 18 universidades públicas e 10 particulares. Em 2006, segundo o INEP o país já contava com 248 IES públicas e 2.022 privadas (LIMA, CONTEL, 2011).

Especificamente quanto à modernização do sistema de educação isso aconteceria por meio da profissionalização da gestão das universidades, reestruturação curricular, ampliação do número de mestres e doutores necessários à consolidação do projeto acadêmico e ao crescimento na matrícula.

Os dados acerca de matrículas no Ensino Superior demonstram que ao final do período reformista o número total de alunos matriculados nas IES multiplicara-se 10 vezes e as matrículas nas IES privadas já ultrapassavam as matrículas nas IES públicas.

Tabela 1 - Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados no Ensino Superior brasileiro (1933 – 2012)

Períodos	Público		Privado		Totais
	Nº	%	Nº	%	Nº
1933	18.986	56,3	14.737	43,7	33.723
1945	21.307	52,0	19.968	48,0	40.975
1960	59.624	56,0	42.067	44,0	95.691
1965	182.696	56,2	142.386	43,8	352.096
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	425.478
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	1.377.286
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	1.540.080
1995	700.540	39,8	1.059.163	60,2	1.759.703
2000	887.026	32,9	1.807.219	67,1	2.694.245
2005	1.192.189	26,8	3.260.967	73,2	4.453.156
2006	1.209.304	25,9	3.467.342	74,1	4.676.646
2008	1.273.965	25,1	3.806.091	74,9	5.080.056
2009	1.523.864	25,6	4.430.157	74,6	5.954.021
2010	1.643.298	25,8	4.736.001	74,2	6.379.299
2012	1.897.376	26,9	5.140.312	73,1	7.037.688

Fonte: Adaptado de INEP (2010; 2012) e LIMA e CONTEL (2011).

Em 1961, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Para Morhy (2004), essa lei era bastante conservadora e não trouxe avanços importantes em matéria de educação superior no país.

Contudo, um aspecto deve ser ressaltado no período dos governos militares (1964-1985): apesar das restrições e ingerências exercidas pelo governo federal, houve consideráveis investimentos e avanços no setor público de educação superior.

As universidades brasileiras deram grande salto qualitativo e quantitativo. A pós-graduação e a pesquisa científica foram expandidas e modernizadas. A Lei de Reforma Universitária (Lei N° 5540 de 28/11/68) e o Decreto-Lei N° 464, de 11/02/69, trouxeram mudanças tais como o vestibular classificatório, a criação dos Institutos Básicos e dos Departamentos, a criação de cursos de curta duração, a chamada indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, regimes de tempo integral e de dedicação exclusiva de professores, institucionalização da pesquisa e outras inovações. (MORHY, 2004, p.31).

Além disso, novas IES, públicas e privadas, são fundadas e as universidades passam por significativo processo de modernização organizacional<sup>32</sup>. A reforma conduzida se orientou no sentido de organizar todo o sistema de ensino federal e de promover a pesquisa. Dentre as mudanças destaca-se a instituição sistemática de cursos de pós-graduação, mestrado e doutorado, fortalecendo a posição das universidades públicas como centros de pesquisa científica (LIMA; CONTEL, 2011).

Nesse sentido, a criação e o desenvolvimento dos cursos de pós-graduação seriam de fundamental importância para o desenvolvimento das nações periféricas, pois com a instalação desse tipo de atividade objetiva-se principalmente o “desenvolvimento da ciência” no país, o “autoconhecimento da realidade nacional” e a “busca de soluções para seus problemas” (RIBEIRO, 1985 *apud* LIMA e CONTEL, 2011).

Conforme mencionado, a formação de pesquisadores e profissionais estava atrelada ao projeto de modernização das instituições públicas e ao projeto desenvolvimentista formulado para o país. O I Plano Nacional de Pós-Graduação (1975-1979) estava inserido no contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND do Governo Geisel), assim como no II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (II PDCT).

A transversalidade<sup>33</sup> do tema, já naquela época, pode ser observada na formação das políticas em nível nacional e setorial que dão ênfase dada à formação de recursos humanos, principalmente à formação de professores para o ensino universitário, pesquisadores para o trabalho científico e profissionais de alto nível para o mercado de trabalho nas instituições públicas e privadas, tendo em vista o fortalecimento tecnológico da empresa nacional de modo a consolidar seu poder de competição interno e com vistas à exportação.

<sup>32</sup> No ano de 1962 é criada a Universidade de Brasília, considerado um marco para a modernização do ensino superior no País, no sentido da adequação desse ensino às necessidades nacionais.

<sup>33</sup> Transversalidade: é uma forma de atuação horizontal, não hierárquica, que busca construir políticas públicas integradas por meio de ações articuladas. No âmbito do Governo Federal, as ações governamentais têm de ser formuladas e desenvolvidas a partir da compreensão de que algumas temáticas como, por exemplo, gênero, raça, direitos humanos, informação, conhecimento e sustentabilidade, que estruturam diversas dimensões da vida humana e correspondem a questões importantes para a sociedade. Um tema de natureza transversal transcende as estruturas comumente utilizadas na gestão de políticas públicas, dessa forma construir indicadores para medir e acompanhar temas transversais é um enorme desafio devido à tendência comum na gestão pública de pensar de maneira segmentada. (BRASIL, 2012, p. 30).

Assim sendo, o processo de institucionalização da pós-graduação no Brasil ganha grande impulso a partir da década de 1960, influenciado pela tendência europeia, principalmente na Universidade de São Paulo (USP), e a norte-americana, no Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), na Universidade Federal de Viçosa e Universidade Federal do Rio de Janeiro, onde foram criados cursos de mestrado e doutorado (DOS SANTOS, 2003).

Durante os governos militares as políticas para a educação perceberam a importância da pós-graduação como estratégia avançada de formação e uma alternativa barata para a qualificação da rede federal de professores. Em 1965, com o Parecer 977 do Conselho Federal de Educação, dá-se a implantação formal dos cursos de pós-graduação no Brasil. Conforme tabela 2, em 1965, registravam-se no país 32 cursos de mestrado e 9 de doutorado. Em 1985, findo o regime militar, somavam 748 e 315, respectivamente, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Evolução do número de cursos de mestrado e doutorado (1960-2014)

Cursos	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2010	2014
Mestrado	1	32	159	436	652	748	942	1.202	1.490	1.912	2.589	3.733
Doutorado	0	9	53	147	244	315	445	635	821	988	1.513	1.944

Fonte: Adaptado de Lima e Contel (2011) e CAPES (2014) com atualização em 23/05/2014.

Em síntese, no I PNPG está clara a preocupação com a capacitação dos docentes das universidades e a integração da pós-graduação ao sistema universitário. A implementação dessas políticas contava com o financiamento das agências federais de fomento (CNPq, CAPES e FINEP).

Desde o I Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do governo de Emílio G. Médici, o CNPq está envolvido no projeto brasileiro para a transformação das estruturas produtivas da nação, constituindo-se como instrumento de implementação das políticas no país para o fomento de pesquisa básica e aplicada, principalmente junto à rede de universidades públicas, federais ou estaduais<sup>34</sup>. A partir do período reformista pode-se observar o grande avanço do CNPq na concessão de bolsas conforme a Tabela 3.

<sup>34</sup> Como pode ser observado, dificuldade de obtenção de dados sistematizados, principalmente pelo CNPq.



Tabela 3 – CNPq: Número de concessão de bolsas no país e no exterior (1952-2010)

	1952	1960	1970	1980	1990	2000	2009	2010
Bolsas no país	145	269	1.648	6.652	26.542	42.576	68.611	77.690
Bolsas no exterior	43	18	103	555	2.154	576	579	437
Totais	188	287	1.751	7.207	28.696	43.564	69.190	78.128

Fonte: CNPq. Estatísticas e Indicadores do Fomento (2010).

A modernização do Brasil nos anos de 1960 deu-se dentro de um contexto de integração entre países periféricos e países centrais. Essa integração implicava a expansão de mercados consumidores nos países periféricos e o fomento dos centros produtores de Ciência & Tecnologia (países centrais). O objetivo das nações mais desenvolvidas era o aumento de mercados consumidores e o desestímulo à concorrência científica ou tecnológica (DOS SANTOS, 2003, p.629).

Nessa perspectiva, encontram-se, ainda no período reformista, os programas de cooperação acadêmica internacional com ênfase na presença de consultores norte-americanos da *United States Agency for International Development (USAID)*. Por meio de desenvolvimento de projetos de consultoria que garantissem a formulação de diagnósticos confiáveis, colaborassem na elaboração do projeto de reforma das universidades brasileiras e norteassem a concepção e implantação de planos de ação que surtiram efeitos desejados.

Essa forma de cooperação com os Estados Unidos foi estreitada com a vida de professores-consultores, com importantes investimentos para os cursos de pós-graduação e multiplicação do número de bolsas de estudo concedidas para mestrado e doutorado em universidades norte-americanas.

Lima e Contel (2011) relatam que além dos programas firmados entre o MEC e *USAID* outras instituições e projetos foram beneficiados pela assistência técnica e financeira da *USAID*, entre eles: convênio entre as universidades brasileiras Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e as universidades norte-americanas de Purdue, Wisconsin e Ohio para treinamento de bolsistas brasileiros; intercâmbio de professores da Universidade de Michigan à Escola de Administração de Empresas e à Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para formação de pessoal para a administração pública e privada; convênios com o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) para financiamento de professores visitantes e de bolsas de pesquisa para cursos de doutorado em universidades norte-americanas; financiamento de editoras universitárias para tradução e publicação de

livros de autoria de professores universitários norte-americanos; financiamento de consultores norte-americanos para atuar na elaboração e direção de investigações desenvolvidas no âmbito do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA); recursos disponibilizados ao CNPq para contratação da Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos e de universidades norte-americanas para orientar as medidas necessárias ao incremento da pesquisa científica e tecnológica no Brasil.

Vale lembrar que a forma de cooperação conduzida, na verdade, caracteriza uma relação de dependência e interferência de uma nação mais rica. Nesse sentido, Dos Santos aprecia:

Uma sociedade dependente vincula-se a outra, supostamente mais organizada e desenvolvida, para estabelecer uma relação de “parceria subordinada”. Tal dependência, contudo, é extremamente nociva mormente na área da pesquisa, uma vez que a compra de *know-how* estrangeiro se torna um mau negócio por desestimular as iniciativas de desenvolvimento tecnológico do país importador, limitando a formação de cientistas e pesquisadores. (DOS SANTOS, 2003, p. 629).

Ocorreriam, não raramente, manifestações de resistências vindas de estudantes e professores contrários ao tipo de intervenção por parte de consultores norte-americanos e da *USAID* por não considerarem uma forma de cooperação efetiva. Entretanto, em pleno governo dos militares tais resistências foram controladas e a reestruturação das universidades acontecia com grande influência do modelo norte-americano, até que com a crise mundial do petróleo e escassez de recursos, os referidos acordos de cooperação, nos moldes até então realizados, foram interrompidos.

A política de internacionalização conduzida pelo Governo brasileiro também absorvia forte influência do Governo norte-americano em pleno andamento da Guerra Fria, quando a aproximação e aliança com países estratégicos como Brasil, era uma forma de se evitar a expansão do socialismo e garantir as áreas de influência dos países capitalistas. Nesse sentido, incluem-se as orientações da política externa brasileira para privilegiar relações bilaterais, seja com os países mais ricos, seja no contexto de cooperação sul-sul, com países africanos, asiáticos e sul-americanos.

Mais uma vez, percebe-se a questão da internacionalização das IES, na sua forma de cooperação internacional, formulada em sua concepção aos moldes *top down* (de cima para baixo), compõe as agendas nacional e setorial. As ações são implementadas pelas agências nacionais e internacionais de fomento, como o CNPq e a *USAID*, respectivamente, e executadas pelas instituições universitárias de pesquisa por meio do intercâmbio de

professores-visitantes e envio de alunos para cursos de mestrado e doutorado no exterior (internacionalização passiva).

No terceiro período do processo de internacionalização da educação superior brasileira – consolidação da pós-graduação *strito sensu* - a principal motivação dos programas de internacionalização continua sendo a acadêmica, agora acrescida da mercadológica: o fortalecimento do desenvolvimento nacional por meio da formação de quadros, docentes e pesquisadores, e por meio da produção e difusão de conhecimento. Daí que a necessidade de expansão e consolidação de programas de pós-graduação e o incremento de pesquisas de ponta em áreas estratégicas.

O II PNPG (1982-1985) continua, portanto, integrado na formulação das políticas e planos de desenvolvimento global da nação (II PND e II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PBDCT), inaugurando no PNPG a preocupação sistemática com a aproximação das atividades de pesquisa com o sistema produtivo brasileiro. Ainda dentro do período de consolidação da pós-graduação, o III PNPG (1986-1989) se pauta pela busca de autonomia nacional, principalmente no que diz respeito à “independência econômica, científica e tecnológica” do país. Para as políticas da pós-graduação destacam-se as novidades desse Plano, segundo Barreto (2006, p.161): a) construção de amplo sistema de bolsas de estudo para realização de pós-graduação no país ou no exterior; b) implantação de um sistema nacional de avaliação dos programas de pós-graduação realizados por meio de “julgamento dos pares”; c) integração efetiva do ensino à pesquisa; d) fortalecimento da iniciação científica; e) articulação da comunidade acadêmica nacional com relevantes centros da produção científica internacional.

As relações entre ciência, tecnologia e setor produtivo começam a ser tratadas de forma integrada como se demonstra no III PNPG (1986-1989), III PBDCT (1980-1985) e no I PND da Nova República (1986-1989) (BRASIL, 2010).

Segundo Laus (2003), a partir dos anos 1980, a evolução e a consolidação do arcabouço institucional de formulação, implementação e execução das políticas públicas de incentivo à internacionalização, nos níveis nacionais e setoriais<sup>35</sup>, criaram as condições para as atividades internacionais deixassem de ser implementadas sob uma perspectiva mais receptora e passiva, evoluindo para um modelo baseado em uma experiência mais igualitária. Assim, na formulação de políticas e programas de cooperação internacional inauguram-se novos formatos tentando ultrapassar as relações de subordinação e dependência entre os

---

<sup>35</sup> CAPES, CNPq, FINEP, ABC, DCE, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Instituto Militar do Exército (IME), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

cooperados e tentando desenvolver a integração de grupos interinstitucionais e a paridade científica entre os cooperadores brasileiros e estrangeiros.

Essa nova tendência pode ser observada pelos programas e acordos firmados pelas agências governamentais e IES com ênfase na formação de grupos de estudo e pesquisa em torno de interesses compartilhados, priorizando projetos que vinculam grupos qualificados em temas e não os projetos individuais; concessão de bolsas de estudos para realizar doutorado no exterior em áreas classificadas como estratégicas para o país; e vinda de professores visitantes e na ida de estudantes para realização de disciplinas.

Nesse sentido, a CAPES implementou naquele período, e ainda o faz, uma internacionalização acadêmica do sistema universitário brasileiro, que busca sistematizar a cooperação com a comunidade científica internacional. Algumas dessas ações são conforme Canto (1998):

Quadro 12 – Cooperação Internacional da CAPES no período de consolidação da internacionalização entre 1980 e 1990

Parceria	Acordo
Brasil – Estados Unidos	CAPES/Fullbright
Brasil – Alemanha	CAPES/DAAD
Brasil – China	CAPES/Comissão Estatal de Educação
Brasil- Canadá	CAPES/CBIE ( <i>Canadian Bureau for International Education</i> )
Brasil – Reino Unido	CAPES/Conselho Britânico
Brasil – Itália	Cooperação Econômica, Industrial, Científico-Tecnológica, Técnica e Cultural

Fonte: Adaptado de Canto (1998).

Assim, nas décadas de 1980 e 1990, o arcabouço institucional de formulação das políticas públicas pautou-se por ações articuladas entre representantes do MEC, MRE e MCT. Esse contexto proporcionou a expansão e evolução qualitativa do processo de internacionalização da educação superior no Brasil à medida que se investia na criação e consolidação de institutos de pesquisa, especializados em áreas estratégicas pelas políticas públicas, como ciência e tecnologia e relações exteriores. Além disso, o Governo Federal desejava fortalecer os grupos de pesquisa nacionais e estrangeiros, assim como seus pesquisadores e instituições envolvidas, com o objetivo de alcançar resultados mais consequentes e imprimir maior nível de racionalidade às decisões de investimento, no que tange aos recursos financeiros, materiais e humanos (LAUS, 2003).

Devido à autonomia administrativa e financeira das universidades brasileiras pode-se dizer que existe razoável grau de formalização dos processos de internacionalização entre as

IES, principalmente entre aquelas com notável trajetória em programas de pós-graduação *stricto sensu*. Nesse sentido, foram pressionadas a investir na formação internacional de seus professores e pesquisadores e no estabelecimento de redes interinstitucionais mundiais<sup>36</sup>.

A ação estatal integrando as políticas de ciência e tecnologia e de educação foi de fundamental importância para que o Brasil alcançasse o atual nível de desenvolvimento econômico. Porém, em meados de 1990, um novo cenário internacional se desenha com fortes repercussões para a organização das instituições públicas e privadas no país. Inicia-se uma profunda redefinição do Estado nacional, de suas funções com repercussões em todos os setores da vida do país. Novas formas de organização das políticas públicas se instalam mesmo em áreas como Educação e Saúde, a favor de poderosos atores privados, os quais ganham força no período (LIMA; CONTEL, 2011).

O endividamento ao longo de toda a década de 1970 tanto do governo quanto das estatais nacionais, cujos empréstimos foram cada vez mais utilizados no pagamento do próprio endividamento, conduziu o Brasil a uma série de reformas estruturais e de ajuste fiscal ao longo da década de 1990. O lema era “desregular, privatizar e tentar reduzir o aparelho do Estado”. Entre as principais mudanças liberalizantes recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), estão: disciplina fiscal ao Estado, limitando seus gastos à capacidade de arrecadação de forma a eliminar o déficit público; concentrar gastos em áreas como educação, saúde e infraestrutura; promover a liberalização financeira, com o fim de restrições à ação dos capitais estrangeiros no setor bancário nacional; promover a liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e promoção de estímulos à exportação; eliminar as restrições legais à entrada de capitais externos; privatizar as empresas estatais; desregular o mercado de trabalho e sua legislação. Segundo Lima e Contel (2011), o conteúdo das proposições acabou por preparar terreno para a internacionalização das instituições políticas e econômicas da nação, com consequências sensíveis para todas as instâncias da vida nacional.

Para Gonçalves (1999) essas três principais consequências que merecem destaque pelo impacto sobre o país foram: 1) diminuição da soberania do país, já que o processo de transferência de tomadas de decisões para o exterior fragiliza o Estado na sua capacidade de formular políticas e agrava a vulnerabilidade externa do Brasil; 2) dismantelamento do aparelho produtivo, desencadeando a degradação do sistema nacional de inovações e a deterioração da infraestrutura econômica-social; e 3) deterioração político-institucional

---

<sup>36</sup> Administrativamente as IES veem procurando incluir em seu organograma algum um órgão de assessoramento dedicado à institucionalização de suas políticas de relações internacionais. O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) criou em 1988 o Fórum das Assessorias das Universidades Brasileiras para Assuntos Internacionais para promoção e difusão de informações relativas às ações de cooperação internacional.

nacional com aumento da concentração do poder econômico e no agravamento da fragilidade do setor público.

Assim, a ação do Estado centrou-se mais na regulação e controle dos processos econômicos e sociais, deixando de agir diretamente nos circuitos produtivos, aumentando o poder das instituições privadas na condução da sociedade nacional.

O modelo de “Estado gerencialista” toma corpo em meados de 1990, mais precisamente a partir de 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira no governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>37</sup>. O Estado teria seu poder “diluído” em três instituições organizações: 1) as agências reguladoras, que atuariam no campo das atividades exclusivas de Estado, como segurança pública, órgãos de fiscalização, seguridade social básica, políticas de subsídio à iniciativa privada, entre outras, com autonomia para regulamentar setores empresariais que operam em mercados não suficientemente competitivos; 2) as agências executivas, ainda no campo das atividades exclusivas se ocupariam da execução das leis; e 3) organizações sociais, que atuariam no em no campo das atividades não exclusivas do Estado, como serviços sociais e científicos e se incluíram ao setor público não estatal (PEREIRA, 1996).

Ainda no PDRAE a estratégia de reforma incluiria o “núcleo estratégico” que permaneceria sob controle estatal efetivo e envolveria atividades ligadas aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como todas as atividades ligadas à cúpula dos Ministérios. Segundo o autor, a partir desse núcleo seriam definidas as diretrizes básicas, por meio de Leis e de políticas públicas, pelas quais funcionariam todas as demais áreas de atividade. Em suma, os processos de privatização, internacionalização e desregulamentação foram os pilares principais da reestruturação do Estado brasileiro ao longo da década de 1990.

No âmbito das políticas do Estado para o Ensino Superior do período, vale lembrar as principais propostas políticas do governo Fernando Henrique Cardoso (SOUZA, 2005): a) implantação de um sistema de avaliação das universidades brasileiras, de forma a estimular a produção acadêmica individual e coletiva dos professores; b) eliminação dos entraves burocráticos ao desenvolvimento das universidades, assim como modernizar os laboratórios de pesquisa e desenvolvimento tecnológico; c) implantação de atividades de extensão universitária e prestação de serviços à comunidade, visando a “eliminar o desperdício e a capacidade ociosa” das instituições, assim como estimular a criação de cursos noturnos; d)

---

<sup>37</sup> Pereira (1996) aponta três modelos para a administração pública brasileira: patrimonial, burocrática e gerencial. A administração patrimonial prevaleceu dos anos 1821 a 1930, quando as classes mercantil-senhoriais comandavam o processo político no país; a administração burocrática prevaleceu entre os anos de 1930 até meados de 1980, quando as classes políticas autoritário-capitalistas dominavam o cenário político; e finalmente, a administração gerencial, que foi iniciada efetivamente com a Reforma do Estado em 1995 (PEREIRA, 1996).

reformulação do sistema de autorização para a criação de novos estabelecimentos e abertura de novos cursos; implementação e reformulação de programas de crédito educativo; estimulação e racionalização do sistema de aperfeiçoamento do pessoal de nível superior, tanto no Brasil, quanto no exterior.

Sem a pretensão de traçar um quadro para o Ensino Superior brasileiro, mas apontar alguns aspectos que importam para a investigação desse trabalho, resumidamente, como consequência do modelo de Estado “supervisor”, “gerenciador” e “avaliador”, Silva Jr e Sguissardi (2005) avaliam o processo nos seguintes termos:

A reforma da educação superior tem sido objeto de ação político-administrativa de governos anteriores, especialmente no octênio de Fernando Henrique Cardoso (FHC), tanto pela via legislativa, quanto por medidas ostensivas de restrição do crescimento do setor público federal e de incentivo à expansão do setor privado; tanto pela negação da autonomia, pelo congelamento salarial, pela redução de vagas docentes e de funcionários e pelo drástico corte do financiamento das instituições federais de Ensino Superior, quanto pela adoção de um sistema de avaliação da educação superior contábil e definidor de *ranking* institucional, ao gosto da mídia e do mercado. (SILVA JR; SGUISSARDI, 2005, p. 5).

Isso demonstra que no modelo preconizado, os governantes investem na formação de um sistema de Ensino Superior voltado pra as necessidades de agentes privados e fundamentado no modelo econômico, o que dificulta para as IES a formação de projetos verdadeiramente nacionais, estratégicos e de longo prazo, diante dos interesses do capitalismo econômico. Nesse sentido, Silva Jr e Sguissardi (2005, p.18) afirmam que as políticas para a educação superior serão sempre políticas públicas de Estado, não orientadas por objetivos focais ou que se ponham como formas de privatização política e econômica.

Contudo, dentro desse quadro complexo, as IES nacionais e as demais instituições que compõem a comunidade científica nacional, institutos de pesquisa, órgãos de fomento à ciência e tecnologia, cursos de pós-graduação, tiveram, segundo Lima e Contel (2011), papel fundamental na consolidação de avanços concretos para o desenvolvimento do país.

Traçado esse contexto, retoma-se a questão da periodização da internacionalização da educação superior. A partir de 2000 sinaliza-se o período de diversificação. Além da motivação acadêmica, econômica e mercadológica com a intenção de: inserção internacional dos programas de pós-graduação *stricto sensu*; incremento da pesquisa de ponta em áreas estratégicas, desenvolver diferencial competitivo de algumas instituições e cursos; e captação de estudantes e contratação de professores, outra motivação leva em consideração o contexto internacional da época como grande elemento orientador das políticas públicas de promoção da internacionalização da educação superior no Brasil.

Conforme anteriormente relatado, realizou-se em Paris, em 1998, a Conferência Mundial que produziu o documento conhecido como *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação*. Em seu preâmbulo, já afirmava que

Sem uma educação superior e sem instituições de pesquisa adequadas que formem a massa crítica de pessoas qualificadas e cultas, nenhum país pode assegurar um desenvolvimento endógeno genuíno e sustentável e nem reduzir a disparidade que separa os países pobres e em desenvolvimento dos países desenvolvidos. O compartilhar do conhecimento, a cooperação internacional e as novas tecnologias podem oferecer oportunidades novas para reduzir esta disparidade. (UNESCO, 1998).

O tema internacional dentro da educação superior compõe cada vez mais as agendas nacionais à medida que indica que para ser exitosa, a educação superior precisa ter características internacionais, como intercâmbio de conhecimentos, criação de redes interativas, mobilidade docente e discente e projetos de pesquisa internacionais. A Declaração ainda estabelece a importância de compartilhar conhecimentos teóricos e práticos entre países e continentes, sob o princípio da “solidariedade e de uma autêntica parceria entre instituições de educação superior em todo o mundo”, tendo como parte integrante de todos os sistemas de educação superior “os programas de intercâmbio de docentes e estudantes, e o estabelecimento de vínculos institucionais para promover a cooperação intelectual e científica” (UNESCO, 1998).

Também na Conferência Mundial sobre Ensino Superior, em 2009, intitulada *As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e ao Desenvolvimento Social*, reunião também promovida pela UNESCO, afirma-se que a década anterior havia deixado evidências de que

[...] a pesquisa e o Ensino Superior contribuem para a erradicação da pobreza, para o desenvolvimento sustentável e para o progresso, atingindo as metas internacionais de desenvolvimento, que incluem as estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e em Educação para Todos (EPT). (UNESCO, 2009)

O mesmo documento dedica um capítulo inteiro para a internacionalização, regionalização e globalização, estabelecendo pontos importantes a serem respeitados quanto à cooperação internacional, responsabilidade social de desenvolvimento mundial, estabelecimento de redes de universidades internacionais e parcerias para pesquisa, com igualdade de acesso, entre outros.

Acompanhando essas tendências internacionais a CAPES implementa suas políticas internacionais. Em 1994, essa agência de fomento mantinha poucos acordos de cooperação internacional que contemplavam fundamentalmente o desenvolvimento de Projetos Conjuntos



de Pesquisa, com vistas à formação de docentes-pesquisadores. Posteriormente, a partir de 2001, os acordos passaram a contemplar Parcerias Universitárias em áreas estratégicas (CAPES, 2010).

As parcerias universitárias binacionais da CAPES foram iniciadas em 2001 e objetivam, principalmente, o aumento do intercâmbio de estudantes de graduação, além de fomentar o intercâmbio de alunos de pós-graduação e professores. As parcerias são implementadas entre universidades brasileiras e estrangeiras, sendo fundamental a garantia do reconhecimento mútuo dos créditos aos alunos na área escolhida pelo projeto. O programa busca ainda a aproximação das estruturas curriculares entre as instituições e os cursos participantes. Os acordos internacionais são realizados com: Alemanha, Argentina, Chile, China, Cuba, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Itália, Portugal, Timor-Leste, Uruguai.

Colaborando com a política externa brasileira que diz respeito à cooperação Sul-Sul e com Países de Língua Portuguesa (CPLP), iniciada oficialmente em 1965, destaca-se a partir de 2000, como relevante política de internacionalização, na forma de mobilidade acadêmica, desenvolvida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) por meio da Divisão de Temas Educacionais e Ministério da Educação (MEC), em parceria com universidades públicas – federais e estaduais – e particulares. Trata-se do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G)<sup>38</sup> que oferece oportunidade de formação superior a cidadãos de países em desenvolvimento<sup>39</sup> com os quais o Brasil mantém acordos de Cooperação Cultural e ou Educacional (CAPES 2010). No PEC-G o aluno estrangeiro selecionado cursa gratuitamente a graduação no Brasil, mas em contrapartida deve atender a alguns critérios, entre eles, provar que é capaz de custear suas despesas no Brasil, ter certificado de conclusão do ensino médio ou curso equivalente, e proficiência em língua portuguesa no caso dos alunos de nações fora da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Os acordos determinam a adoção pelo aluno do compromisso de regressar ao seu país e contribuir com a área na qual se graduou (DCE/MRE, 2014).

Nessa linha, em consonância com a política externa brasileira, a CAPES ampliou e diversificou o modelo de cooperação solidária, focando sua atenção para a cooperação com

<sup>38</sup> Disponível em: <http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PECG.php>.

<sup>39</sup> África, Ásia, Oceania e Oriente Médio: África do Sul, Angola, Argélia, Barbados, Benin, Cabo Verde, Camarões, China, Costa do Marfim, Egito, Gabão, Gana, Guiné Bissau, Índia, Líbano, Mali, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, República Democrática do Congo, República do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Síria, Timor Leste, Togo e Tunísia. Na América Latina e Caribe: Antígua, Barbuda, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (DCE/MRE, 2014). Disponível em: <http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PECG.php>.

países do eixo Sul-Sul, especialmente países da América Latina. Tal modalidade implica a formação de recursos humanos por meio de assistência técnica a qual prevê a concessão de bolsas para que estrangeiros complementem sua formação em programas de pós-graduação no Brasil (PEC-PG) e o envio de professores/pesquisadores a países como Angola, Moçambique, Cabo Verde e Timor Leste para missões de trabalho de curta e média duração.

Na América Latina, em complementação aos projetos de pesquisa apoiados, são concedidas bolsas individuais a professores estrangeiros para aperfeiçoar seus conhecimentos no Brasil. Para isso, a CAPES mantém, além do PEC-PG, o MES-Docente com Cuba e o CAPES/Udelar com o Uruguai (CAPES).

O programa PEC-PG também concede bolsas de mestrado e doutorado para alunos de países em desenvolvimento da América do Sul, América Central e caribe, além da África e o Timor Leste. Para a implementação e execução dessa política de internacionalização são oferecidas bolsas por meio de parcerias entre CAPES do MEC, CNPq do MCTI e Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Ainda quanto à cooperação multinacional implementada pela CAPES existem os programas<sup>40</sup>:

- Programa “Educação Superior na América Latina e Caribe” de iniciativa conjunta entre a CAPES e o IESALC – Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe, organismo vinculado à UNESCO, fomenta, por meio da concessão de bolsas de pesquisador sênior de curta duração, estudos vinculados à temática da educação superior da região.

- Programa de Leitorado financia professores interessados em divulgar a cultura brasileira em instituições universitárias estrangeiras. As vagas para leitor, função regulamentada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) desde 1999, é uma parceria da CAPES com o MRE.

- Programa Licenciaturas Internacionais (PLI) que tem como objetivo elevar a qualidade da graduação, tendo como prioridades: a melhoria do ensino dos cursos de licenciatura e a formação de professores, por meio da ampliação e dinamização as ações voltadas à formação inicial e implementação de novas diretrizes curriculares para a formação de professores, com ênfase no ensino fundamental e no ensino médio.

- Programa Professor Visitante do Exterior (PVE) que tem como objetivo incentivar a realização de visitas de curta, média e longa duração de professores e pesquisadores atuantes no exterior a IES e institutos de pesquisas e desenvolvimento públicos brasileiros, em todas as

---

<sup>40</sup> Mais detalhes vide <http://www.capes.gov.br/cooperacao-internacional>.

áreas de conhecimento, cuja formação e experiência profissional representem uma contribuição inovadora para a pós-graduação brasileira.

- Escola de Altos Estudos que se trata de uma iniciativa da CAPES para fomentar a cooperação acadêmica e o intercâmbio internacional em cursos e programas de pós-graduação stricto sensu de mestrado, doutorado e pós-doutorado. O objetivo é trazer professores e pesquisadores estrangeiros de elevado conceito internacional para a realização de cursos monográficos, a fim de fortalecer, ampliar e qualificar os programas de pós-graduação de instituições brasileiras.

Tabela 4 - Síntese dos principais resultados alcançados no processo de inserção internacional da pós-graduação brasileira por meio da cooperação

Processos	2004 (A)	2010 (B)	Var % (B/A)
Acordos de Cooperação	16	56	350%
Projetos de Pesquisa	305	608	199%
Parcerias Universitárias	86	180	209%
Colégios Doutoriais	0	2	-
Escola de Altos Estudos	0	77	-
Doutorados Binacionais	0	3	-

Fonte: CAPES (2010, p. 106).

As políticas de cooperação internacional e de formação de recursos humanos no exterior devem ser calcadas nas premissas básicas: aprimoramento do sistema nacional de pós-graduação, considerando o avanço do conhecimento e a inserção no Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do país.

As ações de cooperação internacional da CAPES quanto aos programas de concessão de bolsas no exterior prioriza a vertente usuário e a mutuário. Na vertente usuário, o país em desenvolvimento ainda não tem capacidade de pesquisa instalada, por exemplo, o Doutorado Pleno (Ph.D.) destina-se a contemplar projetos de pesquisa em áreas ainda não consolidadas no Brasil. Na vertente mutuário, o país já logrou estabelecer uma base científica e pode desenvolver cooperações de forma simétrica, ou quase, com outros países, por exemplo, as modalidades tipo sanduíche (SDW) (BRASIL, 2010).

Tabela 5 – Concessão individual de bolsas no exterior e bolsas institucionais nos anos de 2004 e 2010

Programa	2004				2010					
	DSW	Ph.D.	Pós Doc	Total	DSW	Ph.D.	Pós Doc	Estágio Senior	Outras	Total
Concessão	229	822	443	1494	521	518	486	204	207	1936

Programa	2004				2010					
	DSW	Ph.D.	Pós Doc	Total	DSW	Ph.D.	Pós Doc	Estágio Senior	Outras	Total
individual										
Bolsas institucionais	567	0	0	567	870	0	0	0	0	870
TOTAL	796	822	443	2061	1391	518	486	204	207	2806

Fonte: DRI/CAPEL.

Portanto, como mostram os números, a concessão de bolsas de estudo para doutorandos sanduíche e pós-doutorandos continua sendo prioridades da CAPES.

Outro evento externo relevante para a compreensão da agenda, formulação, implementação das políticas públicas de promoção da internacionalização das IES no Brasil, no período de diversificação do processo, trata-se da assinatura do Processo de Bolonha no bloco de integração econômica da Europa. Conforme, anteriormente mencionado, a Declaração de Bolonha de 1990 apresenta objetivo de construir um espaço europeu de Ensino Superior e conduzir a uma Europa da ciência e do conhecimento (BOLONHA, 1990). Além disso, apresenta desejo manifesto de retomar papel importante na história da educação superior através da criação de uma área dedicado ao Ensino Superior que pudesse funcionar como caminho para a livre circulação dos cidadãos; a oportunidade ampliada de emprego e o desenvolvimento do continente europeu como um todo.

Resguardada as devidas diferenças quanto ao estágio de integração econômica, política, social e cultural da União Europeia e o Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL) <sup>41</sup>, mas similarmente como projeto de integração econômica, os avanços positivos do bloco europeu estimulam o desenvolvimento do bloco econômico sul-americano.

Da mesma forma, a política externa brasileira a partir de 2000 busca maior aproximação com os países em desenvolvimento e em especial com os da América do Sul.

O MERCOSUL abre caminho também para a integração de outros setores, como o cultural e o educacional, em especial o campo das universidades, que ao lado das demais instituições de ensino e relacionadas ao desenvolvimento da ciência e tecnologia, assumem um papel privilegiado nesse processo por meio da formação de quadros profissionais e técnicos, a produção de conhecimento e o desenvolvimento cultural de um modo amplo.

A internacionalização da educação superior brasileira no contexto do MERCOSUL se dá pela implementação de políticas governamentais através das agências de fomento e pelas políticas e práticas das associações interinstitucionais universitárias e das universidades.

Segundo Krawczyk (2008, p.44), existem, ainda que incipientes políticas governamentais e universitárias de integração no MERCOSUL, por meio, principalmente, do

<sup>41</sup> Mais detalhes <http://www.mercosul.gov.br>.

intercâmbio acadêmico de professores e alunos das universidades da região. A autora entende que a formulação e implementação das políticas de internacionalização na região vêm se dando da mesma forma que no caso da União Europeia: de cima para baixo e focalizado na equivalência dos sistemas universitários – pela padronização curricular-, buscando melhores condições de empregabilidade e de competitividade.

As políticas de internacionalização das IES encontram-se principalmente no campo de cooperação internacional de diferentes instituições governamentais de desenvolvimento de recursos humanos de Ensino Superior e de desenvolvimento científico tecnológico (KRAWCZYK, 2008). O arcabouço institucional para a implementação, no primeiro caso, é constituído pela CAPES, vinculada ao MEC, sendo a responsável pela definição de políticas de formação de recursos humanos e acompanha as grandes tendências de política governamental. No segundo caso, a instituição é o CNPq, vinculado ao MCTI, cujas atividades estão orientadas pelas políticas do ministério ao qual se vincula.

As ações governamentais para o fomento da cooperação internacional se alicerçam no MERCOSUL Educativo. Sua criação reconheceu a importância da educação "como estratégia para o desenvolvimento da integração econômica e cultural do MERCOSUL e o peso da informação para se alcançarem esses objetivos". Composto por planos de trabalho, tem por objetivo alcançar índices mais elevados de qualidade educacional, por meio da construção de um instrumento institucional e de diversas tarefas de harmonização dos sistemas e de processos educacionais.

O Brasil integra o Setor Educacional do MERCOSUL e firma, desde 1992, protocolos de intenções que traça Planos Trienais para a Educação Superior <sup>42</sup>, priorizando três áreas: acreditação de cursos/carreiras; mobilidade estudantil, sistemas de transferências de créditos e intercâmbio de docentes e pesquisadores; e cooperação interinstitucional (ANDRÉS, 2010).

O mais recente dos planos, o Plano do Setor Educacional do MERCOSUL 2011-2015, insere-se em um novo contexto internacional e regional. No âmbito internacional destacam-se as mudanças nas relações políticas, comerciais e financeiras ocorridas após a crise econômica de 2008, que teve seus efeitos mais impactantes nos países da América do Norte e Europa. Os princípios norteadores desse Plano são: confiança, respeito e consenso, solidariedade, cooperação, impacto, difusão e visibilidade, gradualidade, diálogo e interação. No âmbito regional, entre os objetivos estratégicos estão: a) contribuir para a integração regional acordando e executando políticas educacionais que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente; b) promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento

---

<sup>42</sup> Plano de Ação 2011-2015. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/edu/>>.

humano e produtivo; c) promover a cooperação solidária e o intercâmbio para a melhoria dos sistemas educacionais; d) promover e fortalecer os programas de mobilidade de estudantes, estagiários, docentes, pesquisadores, gestores, diretores e profissionais; e acordar políticas que articulem a educação como um processo de integração do MERCOSUL.

Para tanto, consideram-se os mecanismos institucionalizados:

- O Mecanismo Experimental de Credenciamento de Cursos para Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do MERCOSUL (MEXA) aplicado nos os cursos de Agronomia, Engenharia e Medicina;

- O Programa de Mobilidade Acadêmica de Cursos Credenciados (MARCA), incluindo quatro novos cursos a serem credenciados, a saber, Enfermagem, Odontologia, Veterinária e Arquitetura;

- O Programa de Mobilidade Docente de Curta Duração;

- O Projeto de Apoio ao Programa de Mobilidade MERCOSUL/União Europeia.

Em 2005 o Decreto 5.518 promulgou o acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, que não outorga em si o direito ao exercício da profissão nos demais países.

Por fim, uma importante política governamental para a promoção da internacionalização da educação superior refere-se à participação do Brasil no Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação (Sistema ARCU-SUL) que constitui o resultado de um Acordo entre os Ministros de Educação de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile, homologado pelo Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL através da Decisão CMC nº 17/08.

O sistema executa a avaliação e acreditação<sup>43</sup> de cursos universitários, e é gerenciado pela Rede de Agências Nacionais de Acreditação, no âmbito do Setor Educacional do MERCOSUL, respeitando as legislações de cada país e a autonomia das instituições universitárias, e considerando em seus processos apenas cursos de graduação que tenham reconhecimento oficial em seu país e com graduados. Além disso, oferece garantia pública, entre os países da região, do nível acadêmico e científico dos cursos conforme critérios e perfis tanto ou mais exigentes que os aplicados pelos países em seus âmbitos nacionais análogos.

---

<sup>43</sup> No âmbito do Sistema ARCU-SUL, acreditação é o resultado do processo de avaliação por meio do qual é certificada a qualidade acadêmica dos cursos de graduação, estabelecendo que satisfazem o perfil do graduado e os critérios de qualidade previamente aprovados no âmbito regional para cada diploma. <http://arcusul.mec.gov.br/index.php/pt-br/>

Quanto às políticas e práticas de cooperação interuniversitária no nível institucional na região, de acordo com Neves e Morosini (1995), elas se desdobram em três planos: cooperação esporádica entre grupos e instituições; acordos interinstitucionais bilaterais; e acordos interinstitucionais multilaterais ou redes.

A cooperação esporádica se dá pela busca de aproximação e articulação entre grupos de docentes, pesquisadores e técnicos com trabalhos em campus comuns ou complementares. Segundo as autoras, valendo-se de oportunidades de apoio e financiamento, com frequência, estes “pares” desenvolvem ações conjuntas, tais como cursos, seminários, congressos, visitas, estágios, publicações etc.

Na cooperação por meio de acordos bilaterais entre as universidades é comum a prática de assinatura de convênios que abrangem, geralmente, todas as áreas de conhecimento como as Ciências Agrárias, Biológicas, Exatas e da Terra, Humanas, da Saúde, Sociais e Aplicadas, além de Engenharia, Linguística, Letras e Artes. De acordo com as autoras, esses convênios podem ser implementados por meio de intercâmbio de professores para realização de cursos; intercâmbio de pesquisadores para a realização conjunta de pesquisas e publicações; viabilização de intercâmbio de estudantes da graduação e pós-graduação; e desenvolvimento conjunto de cursos de pós-graduação<sup>44</sup>.

Quanto aos acordos interuniversitários multilaterais merece destaque a expansão de redes institucionais de conhecimento MERCOSUL, as quais têm como objetivo estimular e fomentar a integração das IES na região.

Entre as Redes Institucionais, elencadas por Neves e Morosini (1995), destacam-se:

- Associação de Universidades Grupo Montevideu (AUGM). É uma Rede de Universidades públicas, autônomas e autogovernadas da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai que em razão de suas semelhanças, compartilham suas vocações, seu caráter público, suas similaridades nas estruturas acadêmicas e na equivalência dos níveis de seus serviços. Tais características permitem condições de desenvolver atividades de cooperação com perspectivas certas de viabilidade.

A finalidade principal da AUGM é impulsionar o processo de integração através da criação de um espaço acadêmico comum ampliado, embasado na cooperação científica, tecnológica, educativa e cultural entre todos os seus membros.

---

<sup>44</sup> Há predominância de intercâmbio entre as IES do Brasil com a Argentina e depois com o Uruguai. As principais IES brasileiras envolvidas são a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Também ocorrem intercâmbios com a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Federal de Uberlândia (UFU), a Fundação Instituto Osvaldo Cruz (Fiocruz), a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) (NEVES, MOROSINI, 1995).

Seu objetivo central é contribuir para o fortalecimento e consolidação de uma massa crítica de recursos humanos de alto nível, aproveitando as vantagens comparativas que oferecem as capacidades instaladas na região; nos processos de integração em todos os níveis, a saber: a investigação científica e tecnológica, incluindo os processos de inovação, adaptação e transferência tecnológica em áreas estratégicas; a formação contínua inclusa no desenvolvimento integral das populações da sub-região; a estrutura e funcionamento da gestão das universidades que integram a AUGM; a interação de seus membros com a sociedade em conjunto, difundindo os avanços do conhecimento que levem a sua modernização.

Os programas estão divididos nos Núcleos Disciplinares, Comitês Acadêmicos, Escala Docente, Mobilidade de Pós-graduação, Jornada de Jovens Investigadores, Seminário Internacional Universidade/Sociedade/Estado, Rede de Cidades e Universidades da AUGM.

A AUGM desenvolve uma série de programas financiados que se renovam anualmente como: mobilidade acadêmica de docentes e pesquisadores; apoio à microeletrônica com a formação de núcleos de trabalhos conjuntos; missões acadêmicas mais prolongadas de pesquisadores; fundo para atrair acadêmicos originários da região trabalhando fora dela; ações bilaterais ou multilaterais apoiadas pelo escritório de Ciência e Tecnologia da UNESCO e pela Organização Universitária Interamericana (OUI); programas especiais de financiamento de seminários; jornadas científicas; publicações; aquisição de equipamentos e materiais; Programa Unitwin e Cátedras UNESCO <sup>45</sup>.

- Consórcio de Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG). O objetivo dessa rede de informática inteligente em tempo real é possibilitar a intercomunicação eletrônica entre as universidades integrantes e o desenvolvimento de um programa de gerenciamento informático, dando acesso a banco de dados comum com programas e linhas de investigação básica e aplicada, nome de investigadores, identificação de fontes regionais de financiamento. Também é compromisso das universidades manter intercâmbio de informações e publicações especializadas (NEVES; MOROSINI, 1995).

- Rede Deusto. A Rede Deusto de Estudo de Direção de Empresas no Cone Sul é um programa de mobilidade de estudantes e professores das universidades jesuíticas do mundo com o objetivo de assistência mútua em matéria científica; intercâmbio de professores e alunos; e ações entre empresas e instituições (NEVES; MOROSINI, 1995).

- Grupo de Universidades de Fronteira do MERCOSUL. Entre os objetivos estão a promoção de intercâmbio entre professores, estudantes e administradores; o desenvolvimento

---

<sup>45</sup> Mais detalhes: <http://grupomontevideo.org/sitio/institucional>



de projetos em conjunto; a definição de áreas de interesse com vista à mobilização sistematizada de docentes, discentes e técnicos (NEVES; MOROSINI, 1995).

### **3.2 O Programa Ciência sem Fronteira (CsF)**

Para completar o objeto de investigação desse trabalho, as estratégias e políticas públicas para promoção da internacionalização do Ensino Superior, selecionou-se o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) porque consideramos que por meio da análise do mesmo possa sintetizar empiricamente as motivações, a abordagem, a concepção, a forma como se tem percebido recentemente o processo no país, a transversalidade do tema em outras políticas setoriais, compreender o arcabouço institucional estruturado pelos atores e as fases do ciclo dessa política pública – agenda, formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação, e por fim responder em que medida pode-se vislumbrar efetividade dessas políticas na realidade do país.

O programa de cunho federal Ciência sem Fronteiras foi criado em 2011 seguindo as motivações da fase mais recente da periodização do processo de internacionalização do Ensino Superior. Essas motivações são de ordem acadêmica, econômico-mercadológica.

A motivação acadêmica se expressa no próprio texto do Decreto:

(...) propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica, e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação. (BRASIL, DECRETO nº 7642/2011).

A preocupação de natureza acadêmica, como não poderia deixar de ser, está presente no processo de internacionalização do Ensino Superior em todas as fases dos períodos, conforme referenda em Lima e Contel (2011), desde o momento reformista, passando pela consolidação e chegando à diversificação. O Programa também tem como objetivos: contribuir para o processo de internacionalização das instituições de Ensino Superior e dos centros de pesquisa brasileiros; propiciar maior visibilidade internacional à pesquisa acadêmica e científica realizada no Brasil. Dessa forma, está explícito tratar-se de uma política pública para a promoção da internacionalização da educação superior.

As bolsas concedidas no exterior contemplam todas as modalidades do Ensino Superior: graduação-sanduiche, educação profissional e tecnológica, doutorado-sanduiche, doutorado pleno e pós-doutorado. Já para as bolsas concedidas no país contemplam pesquisadores visitantes estrangeiros e para jovens talentos.

Segundo o Painel de Controle do Programa CsF <sup>46</sup>, atualizando em abril de 2014, 50.516 bolsas já foram implementadas, assim distribuídas: 40.582 para graduação-sanduíche, 5.544 para doutorado-sanduíche, 1.525 para doutorado pleno e 2.865 pós-doutorado, todos no exterior. Os números absolutos demonstram clara prioridade de concessão de bolsas para os cursos de graduação. Contudo, há de se considerar que a porcentagem de alunos no Brasil que alcançam a modalidade de pós-graduação é bastante inferior ao da graduação. A novidade da política é o estímulo à graduação, em detrimento da pós-graduação *stricto sensu*, priorizada nas fases anteriores, quando se enfatiza a necessidade de expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil.

Para Schwartzman (2014) <sup>47</sup>, para quem todo o programa foi elaborado às pressas e estruturado sobre um foco equivocado, a destinação de 64% das bolsas para a modalidade de graduação-sanduíche é incompatível com os objetivos almejados pelo Programa Ciência sem Fronteiras. Para o crítico, enviar um aluno de graduação para estudar durante um ano em uma universidade estrangeira não seria a maneira mais adequada e eficiente de se internacionalizar a ciência. Assim, completa ainda o autor, o foco do Programa deveria estar nas bolsas de pós-graduação, mestrado e doutorado, que trariam maior contribuição para o desenvolvimento de pesquisas e para o amadurecimento do cenário de inovação brasileiro. Nos outros casos, segundo ele, corre-se o risco de enviar alunos para um intercâmbio cultural, e não para uma troca acadêmica. Para os estudantes de graduação é uma experiência que vale a pena, mas questiona o resultado que isso traz para o cenário científico brasileiro, em outras palavras, efetividade da política.

Nessa mesma linha Knobel (2012) tece críticas ao Programa: a) metas muito ambiciosas ou números “mágicos” estipulados; b) financiamento com recursos públicos brasileiros, enquanto países como os Estados Unidos e Inglaterra, por exemplo, concebem que para a implementação de tal política deve vir de fontes privadas; c) caráter unilateral do Programa que não prevê reciprocidade das partes; d) concentração nas áreas de conhecimento de ciências, tecnologia, engenharia e matemática; e) necessidade de ampliação para outros campos de conhecimento; e f) deficiência de estudantes brasileiros qualificados, principalmente no domínio do idioma inglês<sup>48</sup> para estudar em universidades estrangeiras de

<sup>46</sup> <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/painel-de-controle>

<sup>47</sup> Disponível em: <<http://www.cartanaescola.com.br/single/show/339>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

<sup>48</sup> A Portaria MEC nº 1.466/2012 institui o Programa Inglês sem Fronteiras (IsF) com o objetivo de propiciar a formação e a capacitação de alunos de graduação das IES brasileiras para os exames de proficiência em língua inglesa exigidos pra ingresso em universidades anglófonas. Operacionalmente isso se dá por meio do curso *on line* de iniciativa do MEC e da CAPES – *My English On Line (MEO)* – destinado a alunos de graduação e pós-graduação de IES públicas e privadas.

alto nível. Por fim, o autor conclui que é preciso uma análise mais detalhada do ES do Brasil e da internacionalização para se planejar as metas e prioridades brasileiras na área.

Ainda de acordo com os números divulgados no Painel do Programa, a política de atratividade não foi implementada e não há divulgação de dados a respeito.

Interessante é que a motivação econômico-mercadológica demonstra ser a mais preponderante dentro do Programa, conforme se infere pelas palavras da Presidente Dilma Rousseff (2013)<sup>49</sup>:

O Ciência sem Fronteiras vai dar uma grande ajuda para o nosso país, porque, depois que saírem da universidade, esses jovens vão contribuir com as nossas empresas, nossos centros de pesquisa e nas áreas em que atuarão profissionalmente. Com isso, vão contribuir com a nossa indústria e a nossa economia.

Como objetivo do Programa, entre outros, tem-se: promover, por meio da concessão de bolsas de estudos, a formação de estudantes brasileiros, conferindo-lhes a oportunidade de novas experiências educacionais e profissionais voltadas para a qualidade, o empreendedorismo, a competitividade e a inovação em áreas prioritárias e estratégicas para o Brasil (BRASIL, DECRETO Nº 7.642/2011).

Assim, outro questionamento quanto à efetividade da política relacionada à perspectiva econômico-mercadológica registra-se a concentração de concessão bolsas no âmbito nacional e internacional. Das 50.516 bolsas nacionalmente distribuídas, 20.052 foram para instituições da região Sudeste e 8.119 bolsas para instituições da região Sul, totalizando 55, 8%. Também há concentração de destino dos bolsistas para Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, França, Austrália e Alemanha, totalizando 35.678, ou seja, 70,7% do total concedido. Só os Estados Unidos receberam até agora 24,6% das bolsas<sup>50</sup>.

Em continuidade às políticas anteriores, nota-se a opção pela internacionalização passiva que predomina no país desde a década de 1980. Enquanto os países mais ricos como Inglaterra e Austrália investem na em políticas de atratividade de alunos, professores e pesquisadores, o Brasil leva em curso a estratégia de enviar estudantes e pesquisadores financiados com orçamento público numa clara transferência de renda. Além disso, não há indícios de reciprocidade dos países que recebem os brasileiros, além do baixo envolvimento

<sup>49</sup> Café com a Presidenta destaca a contribuição do Ciência sem Fronteiras para a educação e pesquisa. Disponível em: <[http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/views/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_VF2v/214072/4555479](http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/views/-/journal_content/56_INSTANCE_VF2v/214072/4555479)>. Acesso em: 5 jun. 2014.

<sup>50</sup> Disponível em: <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/painel-de-controle>>.

do grupo de atores que seriam grandes interessados nos resultados da política - o setor privado brasileiro <sup>51</sup>.

Ressalva-se, entretanto, que o envio de estudantes principalmente para a pós-graduação no exterior não é um luxo do qual o Brasil possa e deva abrir mão, na medida em que seu próprio sistema de pós-graduação amadurece e isso é uma condição importante para o desenvolvimento da pesquisa inovadora no país.

Na verdade, de acordo com o Decreto de instituição do CsF, o Programa seria custeado por: dotações orçamentárias da União consignadas anualmente aos órgãos e entidades envolvidos no Programa, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento fixados anualmente; e outras fontes de recursos, provenientes de entidades públicas e privadas, enquanto isso, o Governo Federal assume quase a totalidade do financiamento.

As razões para o processo de internacionalização do Ensino Superior podem modificar com o tempo devido à hierarquia de prioridades. Assim, as motivações políticas e econômicas para as políticas de internacionalização também é influenciada por fatores internos e externos.

No contexto interno, a questão da internacionalização por meio da cooperação internacional está inserida na agenda governamental em nível nacional como no Plano Plurianual 2012-2015. Está expressa em iniciativas como: cooperação técnica com agências e organismos internacionais para troca de informações em áreas específicas; promoção da especialização de profissionais da educação e acadêmicos para fortalecer a cooperação internacional contribuindo para o aprimoramento da produção científica; promoção da cooperação técnica e financeira internacional para as pequenas empresas; promoção e fortalecimento da cooperação em ciência, tecnologia e inovação; mobilização da diáspora brasileira de ciência, tecnologia e inovação para transferir processos de inovação críticos desenvolvidos no exterior para o Brasil entre outros (BRASIL, PPA 2012-2015).

Especificamente para a Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, dentro do PPA 2012-2015, o objetivo é ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para alunos de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo o apoio às instituições

---

<sup>51</sup> O Programa já absorveu 2,5 bilhões de reais. Das 26 mil bolsas que deveriam ser financiadas por empresas, apenas 5.306 foram concretizadas, ou seja, 20% do previsto. Em contrapartida, o governo afirma já ter implementado 65% de sua meta de 75 mil bolsas. Para o CNPq, o cenário mais prejudicial fica por conta da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib). Somadas, as instituições haviam se comprometido com o custeio de 11 mil bolsas, mas até o momento não homologaram nenhuma. Disponível em: <<http://www.cartanaescola.com.br/single/show/339>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação de recursos humanos. O Plano não especifica as iniciativas e metas. Quanto aos indicadores apontam somente o percentual de investimento público e taxa bruta de matrícula.

Para a Ciência, Tecnologia e Inovação, o objetivo geral expresso no referido Plano é fortalecer as instituições científicas e tecnológicas da Amazônia para desconcentrar a produção científica e tecnológica do país. Nesse tópico estão especificadas as metas e os indicadores, mas não apontam as iniciativas.

Para a Política Externa Brasileira entre os objetivos do PPA 2012-2015 destacam-se, por exemplo: aprofundar a agenda de relacionamento do Brasil com os países com os quais mantém relações diplomáticas, mediante o incremento do diálogo político e a cooperação bilaterais; aprofundar a participação nos esforços de reforma da governança e a agenda de relacionamento com os organismos políticos multilaterais dos quais o país é membro e ampliar o diálogo com aqueles cujas atividades acompanha; promover e fortalecer a cooperação com os demais países em ciência, tecnologia e inovação. Nesse tópico apontam-se objetivos, metas e iniciativas, mas não se apontam os indicadores.

Pode-se verificar algumas limitações na formulação do PPA 2012-2015 ao observar que apresenta-se um plano truncado. Os programas têm objetivo geral definido, contudo há ausência de iniciativas, metas e indicadores claros e objetivos nas diferentes áreas, o que acarretará dificuldade de avaliação do mesmo.

No Plano Brasil Maior 2011-2014, sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, divulgado com lema “Inovar para competir. Competir para crescer”, encontram-se alguns elementos que fundamentam ações voltadas à ciência e tecnologia e, sobretudo, à inovação, como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados da produtividade e trabalho.

Segundo OLIVEIRA (2013, p.5), a análise das políticas, dos planos, programas e ações, além da regulamentação nacional na área de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), sob a responsabilidade do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, mostram que o governo federal entende que os produtos e processos inovadores geram impactos importantes nas cadeias produtivas, produzem riqueza, distribuem renda, geram empregos e transformam o país, além de compreender que a pesquisa científica e tecnológica é base para a inovação e para a formação de recursos humanos qualificados.

Assim senso, a intenção do governo, por meio da implementação e execução de políticas públicas nessa área, é estimular a internacionalização e cooperação internacional (captação de conhecimento novo, graduação e doutorado sanduíche, atrair mais alunos e pesquisadores visitantes estrangeiros, apoio à produção científica); buscar a competitividade

via inovação; produzir uma cultura da inovação e do empreendedorismo; transferir o conhecimento (resultados da pesquisa) da academia para o setor produtivo; transformar as pesquisas em produtos e serviços (pesquisas aplicadas); incentivar a produção de pesquisa e inovação nas empresas/fábricas por meio de incentivos fiscais; eleger áreas prioritárias para investimento (OLIVEIRA, 2013).

Tais intentos, mais uma mais, coadunam com os propósitos do Programa CsF:

- criar oportunidade de cooperação entre grupos de pesquisa brasileiros e estrangeiros de universidades, instituições de educação profissional e tecnológica e centros de pesquisa de reconhecido padrão internacional;
- promover a cooperação técnico-científica entre pesquisadores brasileiros e pesquisadores de reconhecida liderança científica residentes no exterior por meio de projetos de cooperação bilateral e programas para fixação no País, na condição de pesquisadores visitantes ou em caráter permanente;
- promover a cooperação internacional na área de ciência, tecnologia e inovação. (BRASIL, DECRETO Nº 7.642/2011).

Verifica-se assim que a abordagem do CsF demonstra ser uma continuidade das políticas públicas de internacionalização implementadas desde períodos anteriores por meio da cooperação internacional, à medida em que enfatiza a execução as atividades das IES, relações acadêmicas internacionais e mobilidade estudantil e de pesquisadores. A cooperação internacional tem se constituído a maneira mais recorrente de concretização da internacionalização da educação superior no país, o que indica de acordo com Lima e Contel (2011, p.205) que o processo adotado no país teve o Estado como único e exclusivo provedor até pouco tempo atrás <sup>52</sup>.

Outro aspecto motivador do processo de internacionalização, a partir do viés econômico-mercadológico internacional, refere-se à diminuição do financiamento público para as IES, em países europeus e os Estados Unidos, e a conseqüente necessidade de busca de fontes alternativas de financiamento, tendo em vista as possibilidades de entrada de recursos pagos por meio de taxas acadêmicas e pela própria manutenção do estudante e pesquisador no exterior, o que explica a “caça a estudantes solvíveis”, conforme Lima e Maranhão (2009, p.587).

Diante do exposto, ao lado da motivação acadêmica para a instituição do Programa CsF, os contextos interno e internacional apontam para a injunção dos interesses econômico-mercadológicos, cunhando importante elementos motivadores para a formulação de políticas públicas que promovam a internacionalização da educação superior (ensino, pesquisa e

---

<sup>52</sup> Resguardando o caso da *USAID* e os acordos com os a Europa, financiados por agências de fomento internacional. Também o CsF propõe mudanças quanto à fonte provedora de recursos, mas os números mostram a limitada participação do setor privado como provedor, conforme apresentado.

extensão), aos moldes do Programa CsF. Dessa forma, há consistência com o Programa, pois este contém como objetivo promover a cooperação internacional na área de ciência, tecnologia e inovação; colaborar para aumento da competitividade das empresas brasileiras; e estimular e aperfeiçoar as pesquisas aplicadas no País, visando ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação (BRASIL, DECRETO Nº 7.642/2011).

Além disso, as ações empreendidas no âmbito do Programa serão complementares às atividades de cooperação internacional e de concessão de bolsas no exterior desenvolvidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, do MEC, e pelo CNPq, do MCTI, já essas duas instituições, ao lado da FINEP, são as principais agências de fomento.

Concernente à consistência do CsF com demais políticas, planos e programas setoriais, o tema internacionalização chega por diversas nuances nas agendas setoriais no país, destacando-se principalmente, nas agendas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); e Ministério das Relações Exteriores (MRE), desdobrando-se em políticas públicas. Assim, a formulação, implementação dessas políticas, as quais incluem a cooperação internacional – econômica, técnica, científica, cultural, educacional - têm contribuído direta ou indiretamente para a promoção da internacionalização da educação superior do Brasil à medida que estimula a pesquisa e inovação, difunde o conhecimento, capacita recursos humanos etc.

Historicamente a internacionalização do Ensino Superior vem sendo guiada por princípios que a ligam ao contexto e os propósitos nacionais, regionais e locais. Ressalva-se nessa pesquisa a educação superior como matéria de prioridade estratégica nos projetos políticos nacionais,

(...) particularmente num contexto em que as transformações do mundo e os reequacionamentos da geometria do poder estão ocorrendo na proporção direta do domínio do conhecimento e da capacidade de inovação tecnológica pelos diversos atores institucionais – funções que tocam em primeira linha, às academias, na presente contemporaneidade. (MELLO, 2011, p. 17).

Conforme competência dada no Decreto Nº 7642/2011 e Portaria Interministerial MEC/MCTI Nº1/2013, as áreas e temas prioritários de atuação do CsF são: engenharias e demais áreas tecnológicas; ciências exatas e da terra; biologia, ciências biomédicas e da saúde; computação e tecnologias da informação; tecnologia aeroespacial; fármacos; produção agrícola sustentável; petróleo, gás e carvão mineral; energias renováveis; tecnologia mineral; biotecnologia; nanotecnologia e novos materiais; tecnologias de prevenção e mitigação de

desastres naturais; biodiversidade e bioprospecção; ciências do mar; indústria criativa; novas tecnologias de engenharia construtiva; e formação de tecnólogos.

A transversalidade e intersetorialidade do tratamento ao tema complementam-se com o Plano Nacional de Educação 2011-2020 (PNE nº 13.005/2014). O termo “internacionalização” aparece uma única vez no referido Plano anunciando que o processo é concebido como um meio (estratégias) para se alcançar os fins (metas), focado nas atividades das IES.

Como estratégias encontram entre outras: consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileira, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa; consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior; fomentar a formação de consórcios entre universidades públicas de educação superior, com vistas a potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão; promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, PNE 2011-2020).

Por fim, o PNPG 2011-2020<sup>53</sup>, dando continuidade ao PNPG 2005-2010, apresenta um item específico para a Internacionalização da Pós-Graduação e Cooperação Internacional, destacando a formação no exterior de recursos humanos de alto nível como de fundamental importância para o desenvolvimento da pós-graduação, de forma que seja possível aperfeiçoar o atendimento ao interesse do desenvolvimento científico e tecnológico, em consonância com os anseios da comunidade científica e tecnológica, como também às demandas das políticas públicas formuladas pelas áreas de educação superior e pesquisa do país.

Assim, diante do exposto, infere-se que cada conjunto de agente público formulador e implementador de políticas públicas setoriais como: educação; desenvolvimento, indústria e comércio; ciência, tecnologia e inovação e relações exteriores tem atuado de forma horizontal, não hierárquica, focando na cooperação institucional, e buscando elaborar políticas públicas integradas por meio de ações articuladas na promoção da internacionalização do Ensino Superior.

Como resultado desse arranjo institucional, vigente em outras políticas públicas sociais, como de combate à pobreza, o CsF institucionaliza essa configuração governamental

---

<sup>53</sup> Quanto à graduação, ainda não existe um Plano Nacional de Graduação específico, estando as diretrizes, objetivos e metas inscritos no PNE.



criando o Comitê de Acompanhamento e Assessoramento do Programa composto por um representante dos membros: da Casa Civil da Presidência da República; do Ministério da Educação; do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério das Relações Exteriores; do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; além de quatro representantes de entidades privadas que participem do financiamento do Programa (BRASIL, DECRETO Nº 7642/2011). Os presidentes da CAPES e do CNPq integram o Comitê Executivo.

Conhecido o arcabouço institucional responsável pela formulação e implementação do CsF, que em geral são os principais atores na concepção e elaboração das políticas públicas que promovem a internacionalização, cabe algumas considerações a respeito do ciclo da política.

A primeira consideração refere-se à fase de formulação da política pública. O Programa CsF foi instituído por pelo Decreto Nº 7.642/2011. Há uma interpretação que entende que o uso decretos significa a usurpação dos poderes do Congresso pelo Executivo, em outras palavras, apresenta uma abdicação de autoridade do legislativo em favor do Governo. Essa forma de gerir as políticas públicas em geral enfraquece a democracia, reduzindo o processo político democrático, à medida que não considera a autoridade do Legislativo e a participação da sociedade nessa fase. Assim, fazendo uma leitura histórica do processo de internacionalização, incluindo o CsF, percebe-se uma política com centralidade no Governo federal, verticalidade das instituições e pouco democrática na formulação. No âmbito do Legislativo, cabe ao congresso ratificar uma série de acordos de cooperação internacional assinados pelo Executivo e que *a priori* não demandariam grande articulação parlamentar, exceto quando não houver consenso para aprovação a depender do país-cooperado.

Em consequência dessa formulação, a implementação da política se dá segundo o modelo *top down* (de cima para baixo), de forma que as decisões ainda são centralizadas, cabendo às instâncias inferiores executá-las. Nessa configuração nota-se a falta de integração dos formuladores, implementadores e executores. Por exemplo, no Programa CsF, a implementação da política ocorre por meio de concessão de bolsas que são divulgadas em edital pela CAPES ou CNPq, procedimento também centralizado, deixando pouco campo de ação para as IES brasileiras<sup>54</sup> dentro do programa.

---

<sup>54</sup> O objeto de pesquisa desse trabalho são as políticas públicas para a promoção da internacionalização na perspectiva nacional e setorial, contudo, quanto à perspectiva institucional vale lembrar as iniciativas do AUGM e COMUNG e Grupo de Universidades de Fronteira do MERCOSUL, já apresentadas.

Assim, a terceira consideração é consequência das duas primeiras. Devido a falhas na fase de formulação, quando não há clareza dos objetivos das políticas, o problema continua na fase de implementação, onde as metas e iniciativas têm seus limites de apreensão. Por exemplo, a meta inscrita no CsF de concessão de 100 mil bolsas até 2015 não pode ser parâmetro suficiente para análise da efetividade do Programa. Assim, completando, ao mesmo tempo, retroalimentando o ciclo da política, chega-se à fase de avaliação. Seguindo a coerência das limitações da formulação e implementação da política, tendo o CsF como exemplo, nesse estágio não há como se concluir pela efetividade do programa.

Os números apresentados pelo MEC e CAPES, pelo MCTI e CNPq, os quais mostram, por exemplo: o número de bolsistas no mundo; o número de instituições contempladas; a distribuição de bolsas por modalidade; distribuição de bolsas por áreas; distribuição de bolsas por país de destino; distribuição de bolsas por região; ou o total de bolsas implementadas, sozinhos, esses números revelam muito pouco sobre o Programa, à medida em não traduzem a efetividade do Programa, ou seja, o impacto na realidade do país.

Pode-se falar em eficácia, quando se alcançar a meta de 100 mil bolsas até 2015<sup>55</sup>. Contudo, não há como se referir à eficiência (relação melhor custo/benefício dos recursos aplicados) e efetividade (impacto ou grau de alcance dos objetivos) do Programa, quando não se conta com um recurso metodológico, empiricamente referido, capaz de informar algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças na mesma (indicadores). Esse é o caso do Programa CsF e de uma série de outras políticas, planos, programas, projetos elaborados que têm a internacionalização como um meio e não um fim em si mesmo.

Assim, reconhecendo que não é tarefa fácil aferir benefícios, no mínimo é necessário: a) identificar e organizar as informações relativas às políticas, programas, projetos, acordos apoiados com recursos públicos; b) integrar e sistematizar as informações das diferentes áreas envolvidas; c) conceber e propor um método de avaliação; d) estruturar uma base de informações e de indicadores de referência para a avaliação das políticas, programas, projetos, acordos; e) difundir a avaliação.

Esse conjunto de elementos é essencial para se ter um quadro das estratégias e políticas públicas para a promoção da internacionalização do ES no país: assim, o processo obedece a uma lógica particular e é orientado por motivações que se transformam no tempo em função de infraestruturas, atores e interesses envolvidos, modelos de administração

---

<sup>55</sup> Na 7ª REUNIÃO DO COMITÊ EXECUTIVO (CE) DO PROGRAMA CSF, realizada em 22 de janeiro de 2013 foram revisadas as metas. As novas metas visam financiar pelo Governo federal, por meio da CAPES e CNPq, um total de 101.000 bolsas oferecidas até o ano de 2015 distribuídas entre Doutorado sanduíche (15.000) e Pleno (4.500), Pós-Doutorado (6.440), Graduação Sanduíche (64.000), Treinamento de Especialistas no exterior (7.060), Jovens Pesquisadores (2.000) e Cientistas Visitantes (2.000). Disponível em: <file:///C:/Users/Dell/Downloads/csf\_.pdf>. Acesso em 15 jun.2014.

pública, prioridades de governo, contextos interno e internacional. Essas motivações nem sempre semelhantes, mas sempre com a intenção de ampliar condições capazes de impulsionar o desenvolvimento nacional planejado. Como na maioria das políticas brasileiras, a formulação e implementação se dá de forma centralizada e hierarquizada, contudo com a particularidade de perpassar as agendas setoriais das relações exteriores, da ciência, tecnologia e inovação, além da educacional. E o Programa CsF sintetiza as características do processo de internacionalização no país (passiva e cooperativo); a formulação de políticas públicas para a área (de cima para baixo); a intersetorialidade do tema nas diferentes pastas ministeriais (MRE, MCTI, MEC); as dificuldades para se avaliar as políticas (objetivos e metas generalistas e ausência de indicadores mensuráveis); as limitações para precisar os impactos efetivos para a sociedade e para contribuir com o processo democrático brasileiro (efetividade e *accountability*).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A internacionalização do ES apresenta-se como um processo crescente na sociedade, podendo ser considerada tanto *input* como *output* da globalização econômica, social, cultural nos países. Numa concepção restrita, focada nas atividades das IES, refere-se às atividades, programas e serviços internacionais, cooperação técnica, intercâmbio de estudantes e professores (VAN DER WENDE, 1997). Com a intensificação e ampliação desse contato entre IES, a internacionalização passa a ser vista como um processo dinâmico em nível nacional, setorial e institucional, e não como exclusivamente um conjunto de atividades isoladas (KNIGHT, 2003). Esses são os conceitos mais difundidos tanto pela literatura especializada quanto pelos diferentes *stakeholders*. Entretanto, há que se atentar para que os interesses econômicos não se sobreponham aos interesses acadêmicos ao conduzir o sistema educacional nos países como uma mera extensão do sistema produtivo, tratando-o como um serviço comercializável, ofertado e regulado pelas próprias condições do mercado.

Devido à importância da produção do conhecimento científico-tecnológico, estritamente ligado ao sistema produtivo, e que é originado nas instituições de Ensino Superior e em centros de pesquisas, percebe-se uma injunção muito forte dos países centrais e ricos, apoiados pelas orientações dos organismos internacionais como OMC e OCDE – que concebem a educação como serviço comercializável -, sobre o processo de internacionalização do ES, refletindo na dimensão educacional a própria estruturação da divisão internacional do trabalho no sistema econômico internacional e a forma de inserção dos países.

Para países como Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e também no Chile, o processo é conduzido na sua forma ativa, competitiva e voltado para implementação de políticas de Estado voltadas para a atratividade de estudantes e pesquisadores, interessados em investir na sua formação internacional ou em participar de grupos de pesquisas internacionais. Isso está intimamente ligado a motivações econômicas, pois significa além de transferência de renda para o país hospedeiro, proveniente do pagamento de taxas acadêmicas e da própria manutenção do estrangeiro, a possibilidade de continuação do domínio tecnológico e econômico, além de uma forma de amenizar as limitações de financiamento público da educação superior naqueles países. Acompanham-se, portanto, as mudanças de função do Estado, ao longo da década de 1990, para tendências mais liberalizantes e “gerencialistas” de Estado e afastam-se as tendências do chamado *welfare-state*.

No Brasil, no processo de internacionalização do ES, em um contexto fortemente centralizado, regulamentado e induzido, predomina uma combinação de ênfase nas atividades

internacionais das IES (mobilidade estudantil, intercâmbio científico-tecnológico, bolsas para formação no exterior) – o que se pode inferir que haja ainda no país uma visão restrita e limitada da internacionalização, porém, relativamente ampliada por estratégias e políticas públicas esparsas, elaboradas em níveis nacional e setorial (MEC, MCTI, MRE) que direta ou indiretamente promovem a internacionalização do ES do Brasil.

A despeito da visão restrita acerca da amplitude e complexidade do processo, percebe-se no país que a internacionalização não tem um fim em si mesmo, antes é concebida como um meio para se atingir objetivos e metas nacionais e setoriais mais abrangentes que vão além da melhoria da qualidade do ES e da formação e capacitação dos recursos humanos. Entre os objetivos também se incluem o fortalecimento do potencial científico-tecnológico nacional, o desenvolvimento da inovação tecnológica e modernização do país, a ampliação e a formação de alianças estratégicas internacionais e regionais que contribuam para o processo de integração, e assim, promover o desenvolvimento institucional, político, econômico, social e cultural do Brasil.

Entretanto, durante a investigação, encontrou-se relativa tibieza nas estratégias e políticas públicas brasileiras comparadas às prioridades dadas ao tema nos países como Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e particularmente no Chile.

Além da percepção restrita e limitada acerca da internacionalização e do entendimento do processo como meio e não como fim, destacam-se duas particularidades da internacionalização no Brasil: predominante passiva e cooperativa.

Explicando a forma passiva, tem-se que a participação brasileira no sistema educacional mundial se dá pela demanda por serviços, remetendo ao exterior, mais do que atraindo, nossos estudantes e professores-pesquisadores, financiados, na grande maioria, por recursos públicos. Do mesmo modo, o país é percebido como mercado potencial e alvo de políticas de atratividade de nossos estudantes por parte dos países que contam com sistema educacional consolidado e universidades bem classificadas no *ranking* mundial. O que se deduz que é necessário o fortalecimento institucional das universidades brasileiras, principalmente dos programas da pós-graduação, incluir mais efetivamente os programas de graduação e as IES privadas, consolidar e melhorar a qualidade da educação no país para que as IES brasileiras, na perspectiva de internacionalização ativa, também sejam atrativas para estudantes, professores e pesquisadores estrangeiros.

O Programa Ciência sem Fronteiras é o exemplo que sintetiza essa característica da internacionalização passiva: envio de estudantes para o exterior por meio de financiamento público para estudos de graduação e pós-graduação, sem a devida reciprocidade do país

receptor, onde se observa, cada vez mais, a redução do gasto público para o ES e, portanto, a necessidade de buscar outras fontes de financiamento.

Explicando, por outro lado, a forma cooperativa da internacionalização, têm-se as estratégias e políticas públicas implementadas no âmbito do Sistema Educacional do MERCOSUL, ao buscar a integração dos setores cultural e educacional pelos instrumentos MEXA, MARCA e ARCU-SUL, e no âmbito da ABC do MRE e da CAPES do MEC, ao buscar construir uma liderança internacional de forma legítima e solidária, sem se sustentar em hegemonias predatórias, por meio dos PEC-G e PEC-PG, mas tendo em vista os interesses estratégicos do Brasil.

As motivações que balizam as estratégias e políticas públicas brasileiras para promoção da internacionalização do ES, na sua forma passiva e cooperativa, refletem as circunstâncias e a hierarquia de prioridades específicas do país em momentos e governos específicos. No contexto internacional, elas são influenciadas pela forma de inserção na divisão internacional do trabalho na dimensão científico-tecnológica de inovação e nos seus interesses estratégicos; e no contexto interno em consonância com o projeto de desenvolvimento nacional e setorial.

Assim, no trajeto histórico do processo de internacionalização do ES, às motivações acadêmicas acrescentaram-se as motivações econômicas e mercadológicas. Outra vez, o Programa CsF é o exemplo que sintetiza as opções brasileiras ao priorizar a formação de estudantes brasileiros, conferindo-lhes a oportunidade de novas experiências educacionais e profissionais voltadas para a qualidade, o empreendedorismo, a competitividade e a inovação em áreas prioritárias e estratégicas para o Brasil como: engenharias e demais áreas tecnológicas; ciências exatas e da terra; biologia, ciências biomédicas e da saúde; computação e tecnologias da informação.

Mais recentemente, em virtude de necessidades impostas pelo conhecimento e respectiva aplicação no setor produtivo nacional é que o processo de internacionalização aparece finalmente como prioridade e estratégia governamental. Isso curiosamente mais constante na agenda de ciência, tecnologia e inovação e, em menor medida, na agenda da educação porque o próprio tema educação oscila nas agendas dos poderes legislativos e executivos. Assim, no âmbito da ação, de governo para governo, as prioridades alteram-se e exercem influência direta sobre a previsão de orçamento, o que demonstra o fraco alinhamento entre o discurso e a efetiva ação do Governo.

A maneira como é administrada o processo de formulação e implementação de políticas públicas para a promoção da internacionalização do ES no Brasil – centralizada, verticalizada, hierarquizada, burocrática e induzida - confirma ser o Estado como principal

provedor e promotor da internacionalização do ES, definindo os objetivos, metas, financiamento e operacionalização por meio de políticas, programas, assinatura de acordos internacionais. Daí, compete a CAPES, CNPq, FINEP, ABC entre outros, a responsabilidade de implementar as decisões políticas de forma estritamente burocrática. Assim, a partir da decisão central e diante da visão hierárquica da burocracia pública, prevalece o modelo *top down*, sem levar em consideração que não há exatamente clareza de objetivos e metas, coordenação e informações perfeitas, recursos ilimitados para as políticas públicas para a internacionalização do ES e tampouco garantia de sua execução.

As decisões que são tomadas no topo do sistema político, perpassam a autoridade de supervisão, regulação e avaliação das agências nacionais de fomento, deixando às IES, os principais atores na entrega dessa política pública, a obrigação de seguir as orientações previstas nas normas, com baixa discricionariedade, não se reconhecendo uma ampla rede de atores da sociedade (estudantes, professores, pesquisadores) que poderiam colaborar mais diretamente em todas as etapas posteriores do processo de formulação das políticas públicas que promovem a internacionalização.

Outra vez, o Programa CsF constitui-se como exemplo dos entraves apreendidos no processo de formulação e implementação das políticas públicas para a promoção da internacionalização. O Programa foi criado por um decreto-lei (*top down*), centralizado na autoridade do Executivo, sem a necessidade de participação do Legislativo; contem objetivos e metas muito gerais, não específicas, o que, conseqüentemente, vai influir negativamente na etapa seguinte de monitoramento e avaliação do Programa – situação vislumbrada na maioria dos acordos internacionais, programas de cooperação nas áreas envolvidas e que carecem de melhor planejamento, considerando a existência de robustos recursos financeiros públicos para sua execução.

Os dados elencados nos documentos oficiais como PNE, PNPG e Relatórios de Gestão dos órgãos como CAPES, CNPq, FINEP, ABC, e especificamente no Painel de Controle do Programa CsF, permitem na verdade um monitoramento das ações, considerando a possibilidade de acompanhamento do número de bolsistas no mundo, número de instituições contempladas, distribuição de bolsas por modalidade, por área e por país de destino, revelando, entretanto, muito pouco acerca da efetividade do Programa.

O processo de avaliação dentro do modelo de Estado “gerencialista” implica ter clareza dos objetivos e metas, uma metodologia apropriada com indicadores mensuráveis capazes de apreender os resultados, esperados e não esperados, em termos de impactos e transformação da realidade, ou seja, a efetividade dos programas e políticas públicas. Na ausência ou deficiência de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas

capazes de definir prioridades nacionais acerca da internacionalização do ES, objetivos de médio e longo prazo e projetos capazes de viabilizar tais objetivos, sendo possível a continuidade ou “mudança de rota”, o país pode ser alvo fácil de interesses externos e ficar suscetível à retórica da inevitabilidade do processo e acomodar-se no *status quo* vigente.

Vale atentar que parece haver uma injunção muito forte por parte dos países ricos e melhor preparados sobre o processo de internacionalização da Educação Superior. Isso significa na relação no sistema econômico e produtivo mundial, sinteticamente, a transferência de renda e continuação do domínio científico, tecnológico e inovador centralizado e polarizado nas regiões mais desenvolvidas.

Por isso, é imprescindível compreender a internacionalização do ES e o processo de formulação dessas políticas, com destaque nessa pesquisa para a fase de avaliação porque por meio dela é possível a tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas e por fim, possibilita que haja mais transparência da ação governamental, responsabilização dos gestores, *accountability* (prestação de contas) dos recursos públicos investidos nas políticas públicas, promovendo três importantes mecanismos modernos de consolidação do processo democrático nacional – contexto não vislumbrado nas estratégias e políticas públicas para promoção da internacionalização do ES no Brasil.

Essa pesquisa não pretendeu construir indicadores, essenciais na mensuração dos resultados, por meio dos quais permitiria avaliar a efetividade do CsF e de outras políticas, tão pouco desenvolver um modelo sistematizado de monitoramento e avaliação para as políticas públicas para a internacionalização do ES capaz de que avaliar setorialmente e integralmente os impactos dos acordos, programas, planos, projetos em nível nacional e setorial e transversal. Isso demandaria uma investigação mais profunda sobre o tema e num espaço de tempo maior, mas já se alerta para a necessidade e urgência dessa ação.

Ao longo dessa investigação foi constatado que o setor educacional tem o desafio de consolidar e melhorar seu sistema de avaliação de políticas públicas que promovem a internacionalização do ES. Como sugestão para o início de aprimoramento da tarefa, cita-se o *Management of Social Transformations Programme* (MOST), criado em 1994, dentro do Setor de Ciências Humanas e Sociais da UNESCO. O MOST é um programa de investigação social que tem como objetivo principal construir pontes entre a pesquisa, os formuladores de política e tomadores de decisão e a prática, subsidiando o desenvolvimento de políticas públicas eficientes que, de fato, possam transformar a realidade dos países (efetividade). É uma ferramenta utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil (MDS) dentro do seu Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais que pode servir como modelo a outros ministérios, como da Educação, para



implementarem processos de monitoramento e avaliação de políticas, programas, tendo em vista questões como transparência nas ações, instrumentos para correção de rumos, oferta de informações confiáveis, objetivando sempre, em última instância, a potencialização de recursos e resultados.

Assim, por meio dessa dissertação, espero ter contribuído com os estudos científicos sobre o tema. Primeiro, ao apontar a carência epistemológica e, segundo, ao identificar um problema no processo de formulação, implementação e avaliação do CsF e, em geral, das políticas para promoção da internacionalização da educação superior, o que implica o grande desafio: construir objetivos e metas (claras e precisas) para o CsF (ou de tantos outros) para identificar os resultados e os impactos gerados nas áreas da educação, relações exteriores, ciência, tecnologia e inovação, economia do país. A partir de então, têm-se os recursos para discutir a efetividade das políticas públicas para promoção da internacionalização do Ensino Superior no Brasil e a consolidação do processo democrático no país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTBACH, Philip G. Globalization and the university: myths and realities in an unequal world. **The NEA Almanac of Higher Education**, New Hampshire, p. 63-73, 2005. Disponível em: <[http://ww.nhnea.org/assets/img/PubAlmanac/ALM\\_05\\_06.pdf](http://ww.nhnea.org/assets/img/PubAlmanac/ALM_05_06.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2013.

ANDRÉS, Aparecida. **A educação superior no setor educacional do MERCOSUL**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, 2010. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6044/educacao\\_superior\\_andres.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6044/educacao_superior_andres.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 10 jan. 2014.

ARWU – *Academic Ranking of World Universities* (2013). Disponível em: <<http://www.shanghairanking.com/ARWU2013.html>>. Acesso em: 29 maio 2014.

BARRETO. Francisco César de Sá. O futuro da pós-graduação brasileira. In: STEINER, João E.; MALNIC, Gerhard (orgs.). **Ensino Superior**. Conceito e dinâmica. São Paulo: Edusp/IEA, 2006, p.157-176.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7642/2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7642.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7642.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério de Educação e Cultura. LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério de Educação e Cultura. Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172. Ministério da Educação, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Plano Nacional de Pós-graduação – PNPG (2011-2020)*. Brasília, DF: CAPES, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Plano Brasil Maior 2011-2014. Disponível em: <[http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha\\_brasilmaior.pdf](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha_brasilmaior.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores**: orientações básicas aplicadas à gestão pública. Brasília: MP, 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Plano Plurianual 2012-2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/Anexos/anl12593.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/Anexos/anl12593.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Plano Nacional de Educação 2011-2020 – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2014.

CANTO, Isabel. A CAPES e a cooperação internacional. In: MOROSINI, Marília Costa (org.). **Universidade no Mercosul**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 194-199.

CASTRO, Alda Maria D. A. **Da ótica da solidariedade à lógica do mercado: as estratégias de internacionalização do Ensino Superior**. In: ANPAE, 2011, São Paulo. Políticas públicas e gestão da Educação: construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. São Paulo: ANPAE, 2011. v. 1. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0016.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2013.

CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR 2001 – MEC/INEP. Disponível em: <<http://www.abruem.org.br/uploads/foruns/51/palestras/censo.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

CNPQ. Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento. **Estatísticas e Indicadores do Fomento**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://memoria.cnpq.br/estatisticas/indicadores.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

CAPES. Cursos Recomendados/Reconhecidos (2014). Disponível em: <<http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarRegiao>>. Acesso em: 28 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2004-2010**. Brasília, 2010.

CUNHA, Carla Giane Soares. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS, 2006. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper29.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

DE WIT, Hans. Repensando o conceito da internacionalização. **Revista Ensino Superior Unicamp**. Campinas: Editora Unicamp, n.70, p. 69-71, 2013. Disponível em: <<http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ihe/IHE70port.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2013.

DECLARAÇÃO DE SORBONNE (1998). Disponível em: <<http://www.mctes.pt/archive/doc/Sorbonne.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2013.

DECLARAÇÃO DE BOLONHA (1999). Disponível em: <<http://www.mctes.pt/archive/doc/Bolonha.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Dilemas da implementação de Políticas Públicas**. Slides. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), UNICAMP, 2005. Disponível em:

<[http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fDilemas\\_implementacao\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fDilemas_implementacao_politicas_publicas.pdf)>. Acesso em: 04 jun. 2014.

DOS SANTOS, Cassio Miranda. Tradições e contradições da pós-graduação no Brasil. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 24, n. 83, p. 627-641, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n83/a16v2483.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2013.

FERRAREZI, Elisabete Roseli. **A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: a criação da Lei das OSCIP (Lei 9.790/99)**. 2007. 308 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, DF. 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/Tese\\_ElisabeteFerrarezi.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/Tese_ElisabeteFerrarezi.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2013.

GENRO, Tarso. Universidade, cooperação internacional e diversidade. In: GAZZOLA, Ana Lúcia Almeida; ALMEIDA, Sandra Goulart (orgs.). **Universidade, cooperação e diversidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.15-20.

GUADILLA, Carmen García. Complejidades de la globalización e internacionaización de la educación superior – interrogantes para a América latina. Cuadernos del CENDES, ano 22, n58, jan/abril 2005, p. 1-22. Disponível em: <<http://mcendesweb.cendes.ucv.ve/cendesphp/pdfs/revista58/58,1%20g.guadilla.pdf>>. Acesso em: 12 nov.2013.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: Saraiva, E; Ferrarezi, E. (Org.) **Políticas Públicas. Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, v. 2. p. 61-87.  
INEP. Censo da Educação Superior de 2010. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2010.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2014.

INEP. Sinopse da Educação Superior de 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

KINGDON, John. Wrapping Things Up. In \_\_\_\_\_. **Agenda, alternatives and public policy**. Boston: 1984, cap. 9, p.196-208. Disponível em: <<http://marinasartore.blogspot.com.br/p/mestrado-politicas-publicas-estado-e.html>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

KNIGHT, Jane; DE WIT, Hans. Strategies for Internationalization of Higher Education: historical and conceptual perspectives. In De Wit, H. (Ed.), **Strategies for Internationalization of Higher Education: a comparative study of Australia, Canada, Europe and United States of America**, p.5-33. Amsterdam: Europe Association for International Education, 1995. Disponível em: <[http://www.uni-kassel.de/wz1/mahe/course/module6\\_3/10\\_knight95.pdf](http://www.uni-kassel.de/wz1/mahe/course/module6_3/10_knight95.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2013.

KNIGHT, Jane. Internationalization of higher education: a conceptual framework. In \_\_\_\_\_; DE WIT, H. (Eds), **Internationalization of higher education in Asia Pacific Countries**. Amsterdam: European Association for International Education, 1997.

\_\_\_\_\_. Updating the definition of internationalization. **Journal of Studies in International Education**, Boston, n. 33, p. 2-3, 2003. Disponível em: <[https://htmlbprod.bc.edu/prd/f?p=2290:4:0::NO:RP,4:P0\\_CONTENT\\_ID:99928](https://htmlbprod.bc.edu/prd/f?p=2290:4:0::NO:RP,4:P0_CONTENT_ID:99928)>. Acesso em: 12 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Internationalization remodeled: definition, approaches and rationales. **Journal of Studies in International Education**, Boston, v.8, n.1, p. 5-31, 2004. Disponível em: <<http://digilib.bc.edu/reserves/ed779/altb/ed77967.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Internationalization brings important benefits as well as risks. **Journal of Studies in International Education**, Boston, v.46, p. 8-10, 2007. Disponível em: <[http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/newsletter/Number46/p7\\_Knight.htm](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/Number46/p7_Knight.htm)>. Acesso em: 01 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Internationalization: A decade of changes and challenges. **Journal of Studies in International Education**, Boston, v.50, p. 6-7, 2008. Disponível em: <<http://www.bc.edu/content/bc/research/cihe/ihe/issues/2008.html>>. Acesso em: 01 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Cinco verdades sobre internacionalização. **Revista Ensino Superior Unicamp**. Campinas: Editora Unicamp, n. 69, p. 64-66, 2012. Disponível em: <<http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/international-higher-education/cinco-verdades-a-respeito-da-internacionalizacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

KNOBEL, Marcelo. Brasil busca mejoramiento académico enviando estudiantes al extranjero. **International Higher Education, Center of International Higher Education**, Boston College, n.66, p.18-20, 2012. Disponível em: <[http://www.unab.cl/ihe/pdf/brasil\\_mejoramiento\\_academico\\_extranjero.pdf](http://www.unab.cl/ihe/pdf/brasil_mejoramiento_academico_extranjero.pdf)>. Acesso em 12 abr. 2013.

KRAWCZYK, Nora Rut. As políticas de internacionalização das universidades no Brasil: o caso da regionalização no MERCOSUL. **Jornal de Políticas Educacionais**, n.4, 2008, p.41-51. Disponível em: <[http://www.jpe.ufpr.br/n4\\_5.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n4_5.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2014.

LAHERA, Eugenio P. **Política y política públicas**. Série Política sociales. Cepal, 2004. Disponível em: <[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95\\_lcl2176p.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176p.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

LAUS, Sonia. **Alguns desafios postos pelo processo de internacionalização da educação superior**. 2003 (mimeo).

LIMA, Manoelita Correia; CONTEL, Fabio Betioli. **Internacionalização da Educação Superior: nações ativas, nações passivas e a geopolítica do conhecimento**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2011.

LIMA, Manoelita Correia; MARANHÃO, Carolina M. S. de Albuquerque. O sistema de educação superior mundial: entre a internacionalização ativa e passiva. **Revista Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v.14, n.3, nov., p. 583-610, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n3/a04v14n3.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2013.

MELLO, Alex Fiúza de. **Globalização, sociedade do conhecimento e educação superior: os sinais de Bolonha e os desafios do Brasil e da América Latina**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. MINISTÉRIO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial Nº 1, de 9 de Janeiro de 2013, no que se refere ao Programa Ciência sem Fronteiras, ficam instituídas as áreas e temas prioritários de atuação do Programa Ciência sem Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2013. Seção 1, p.24.

MIURA, Irene Kazumi. **O processo de internacionalização da Universidade de São Paulo: um estudo de três áreas de conhecimento**. 2006. 381f. Tese (Professor Livre Docente) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto. 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/96/tde-03102006-135941/pt-br.php>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

MORHY, Lauro. Brasil – universidade e educação superior. In: MORHY, Lauro (org.). **A universidade no mundo**. A Universidade em Questão. Brasília: UnB, 2004, p.25-60. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9419/1/CAPITULO\\_BrasilUniversidadeEducacaoSuperior.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9419/1/CAPITULO_BrasilUniversidadeEducacaoSuperior.pdf)>. Acesso em: 11 dez. 2013.

MOROSINI, Marília Costa. Estado do conhecimento sobre internacionalização da educação superior: conceitos e práticas. **Educar**, Curitiba: Editora UFPR, n. 28, p.107-124, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a08n28.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; MOROSINI Marília Costa. Cooperação universitária no MERCOSUL. **Em Aberto**, Brasília, n.68, 1995, p. 16-35. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1029/931>. Acesso em: 15 maio 2014.

OLIVEIRA, João Ferreira de. A política de ciência, tecnologia e inovação, a pós-graduação e a produção do conhecimento no Brasil. **Revista Inter Ação**, [S.l.], v. 38, n. 2, p. 323-338, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/interacao/article/view/26107>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília, ENAP, 1996.

PINHEIRO, Eduardo de Souza. **Mapeando os caminhos da internacionalização de instituições de Ensino Superior do Brasil**. 2008. 233 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-16012009-122855/pt-br.php>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

QIANG, Zha. Internationalization of high education: towards a conceptual framework. **Policy Futures in Education**, Toronto, v.1, n. 2, p. 248-270, 2003. Disponível em: <[http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod2\\_Qiang.pdf](http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod2_Qiang.pdf)>. Acesso em: 4 jun. 2013.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122012000500005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000500005)>. Acesso em 14 jun. 2014.

RIBEIRO, Darcy. **A universidade necessária**. 5 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

RODRIGUES, Marta M.A. Políticas Públicas. **Coleção Folha Explica**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. **Quality, Standards and Globalization in Higher Education**. Conference of the International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE), Conference Centre, Dublin Castle, 2003. Disponível em: <<https://ia600808.us.archive.org/8/items/QualityStandardsAndGlobalizationInHigherEducation/2003standards.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Um espaço para a ciência**. A formação da comunidade científica no Brasil. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Estudos Estratégicos, 2001. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/spacept/espaco.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

SANTOS, Fernando Seabra; ALMEIDA FILHO, NAOMAR. **A quarta missão da universidade**: internacionalização universitária na sociedade do conhecimento. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília; Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2012.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: \_\_\_\_\_; FERRAREZI, E. (Org). **Políticas Públicas**. Brasília, DF: ENAP, v. 1, p. 21-42, 2006. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=858](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858)>. Acesso em: 04 mai. 2013.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de Melo. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Universidade Federal de Campinas (UNICAMP), **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP)**. Caderno nº48, 2000, p. 2-16. Disponível em: <[http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2014.

SILVA JR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A Nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? **Revista Brasileira de Educação**. N.º 29. 2005, p.5-27. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n29/n29a02.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2014.

SODERQVIST, Minna. **Internationnalization and its management at higher education institutions**: applying conceptual, content and discourse analysis. Helsink, Finland: Helsink School of Economics, 2002. Disponível em: <<http://epub.lib.aalto.fi/pdf/diss/a206.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.20-45, jul/dez 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada**: educação no Brasil – 1995-2002. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

UNESCO. **Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI**: visión y acción. Paris: Unesco, 1998. Disponível em: <[http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_spa.htm#marco](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm#marco)>. Acesso em: 20 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009**: as novas dinâmicas do Ensino Superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social. Paris: Unesco, 2009. Disponível em: <<http://aplicweb.feevale.br/site/files/documentos/pdf/31442.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2013.

VAN DER WENDE, Marijk. Missing links: the relationship between national policies for internationalization and those for higher education in general. In VAN DER WENDE, Marijk (Ed.) **National policies for the international higher education in Europe**. Stockholm: National Agency for Higher Education, 1997, p.10-41. Disponível em: <<http://www.hsv.se/download/18.539a949110f3d5914ec800082193/out.html>>. Acesso em 18 jun. 2013.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. Estudio introductorio. In VILLANUEVA, L.F.A (ed.). La hechura de las políticas, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor: México, 1992, p. 3-28. Disponível em: <<http://www.franciscohuertas.com.ar/wp-content/uploads/2012/03/Aguilar-Villanueva-la-hechura-de-la-Pol%C3%ADticas.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2013.



## APÊNDICE

### APÊNDICE A - CLASSIFICAÇÃO MUNDIAL DAS UNIVERSIDADES SEGUNDO O RANKING DA ARWU

Tabela A. 1- Classificação mundial das universidades por região (2013)

Região	TOP 20	TOP 100	TOP 200
Américas	17	56	95
Europa	3	33	75
Ásia/Oceania	-	11	30
Áfricas	-	-	-
Total	20	100	200

Fonte: ARWU (2013)

Tabela A. 2 - Classificação mundial das universidades por país (2013)

Posição	País	TOP 20	TOP 100	TOP 200
1	Estados Unidos	17	52	85
2	Reino Unido	2	9	19
3	Suíça	1	4	6
4	Austrália	-	5	7
5	Alemanha	-	4	14
6	França	-	4	8
7	Canadá	-	4	7
8	Japão	-	3	9
9	Holanda	-	3	8
10	Suécia	-	3	5
11	Israel	-	3	4
12	Dinamarca	-	2	3
13	Bélgica	-	1	4
14	Noruega	-	1	1
14	Finlândia	-	1	1
14	Rússia	-	1	1
15	China	-	-	7

Posição	País	TOP 20	TOP 100	TOP 200
16	Itália	-	-	4
17	Coreia do Sul	-	-	1
17	Áustria	-	-	1
17	Arábia Saudita	-	-	1
17	Singapura	-	-	1
17	Brasil	-	-	1
17	Argentina	-	-	1
17	México	-	-	1
	Total	20	100	200

Fonte: ARWU (2013)

Tabela A. 3 - Classificação acadêmica das universidades brasileiras (2013)

Posição nacional	Instituição	Posição mundial/TOP
1	Universidade de São Paulo (USP)	101-150
2-5	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	301-400
2-5	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	301-400
2-5	Universidade Estadual de São Paulo (UNESP)	301-400
2-5	Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	301-400
6	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (URGS)	401-500

Fonte: ARWU (2013)