

<http://doi.org/10.1590/15174522-99656>

Internacionalização da educação superior no Brasil: avanços, obstáculos e desafios

Clarissa Eckert Baeta Neves* 

Maria Lígia de Oliveira Barbosa** 

Resumo

Nos últimos anos, o tema da internacionalização das universidades passou a fazer parte, no Brasil, da agenda das lideranças acadêmicas, das principais agências de fomento e de entidades representativas das IES públicas e privadas. Este artigo visa a analisar a experiência das IES e das agências de fomento no Brasil com relação ao fenômeno da internacionalização. Partindo do processo iniciado com a tradicional cooperação acadêmica internacional, busca-se observar avanços das universidades brasileiras no sentido da definição de estratégias e objetivos institucionais mais abrangentes e complexos no tocante à internacionalização. Faz-se um esboço de conceituação do processo de internacionalização e um histórico resumido dos principais traços do nosso sistema de ensino superior e da pós-graduação, analisando a cooperação e as influências internacionais no Brasil. A seguir, trata-se, das políticas de internacionalização realizadas pelas agências do governo central e do envolvimento das IES com ações institucionais de internacionalização. Constatase o caráter ainda incipiente da internacionalização do sistema de ensino superior brasileiro e a baixa proatividade das IES no desenvolvimento de políticas internas para recepção e aproveitamento das oportunidades oferecidas no processo.

Palavras-chave: internacionalização do ensino superior, políticas de internacionalização, agências de fomento, cooperação acadêmica.

* Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

** Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Internationalization of higher education in Brazil: advances, obstacles, and challenges

Abstract

In recent years, in Brazil, the theme of the internationalization of universities has become part of the agenda of academic leaders, main funding agencies and representative entities of public and private HEIs. This article aims to analyze the experience of HEIs and funding agencies in Brazil regarding the issue of internationalization. Starting from the process of traditional international academic cooperation, we seek to observe advances of Brazilian universities towards the definition of broader and more complex institutional strategies and objectives regarding internationalization. Drawing on concepts of the internationalization process, we briefly depict the main features of the Brazilian higher education and postgraduate system, analyzing cooperation and international influences within it. Then, we discuss the internationalization policies implemented by central government agencies and the involvement of HEIs in institutional internationalization actions. It is observed that the internationalization of Brazilian higher education system is still incipient and that HEIs are scarcely proactive in the development of institutional policies to receive and in leveraging the opportunities offered in the process.

Keywords: internationalization of higher education, internationalization policies, funding agencies, academic cooperation.

Introdução

Atividades de internacionalização sempre fizeram parte da vida universitária, através da colaboração acadêmica na produção de conhecimento e da mobilidade de docentes e discentes. No entanto, como resultado das transformações da sociedade e da economia em meio ao processo de globalização e da constituição da sociedade do conhecimento, as instituições de educação superior (IES) vêm sendo desafiadas a assumir novos papéis, prioridades e estratégias.

Nesse contexto, a internacionalização das universidades vem mudando substancialmente nas últimas três décadas, seja em resposta ou como agente das forças e oportunidades da globalização (Knight, 2018). A

internacionalização da educação superior é uma das maneiras de responder aos impactos da globalização e da chamada sociedade do conhecimento, com pleno respeito à identidade nacional (Bernheim, 2018).

A internacionalização do ensino superior reflete condições peculiares ao processo de globalização desenhado até o início do século XXI: a formação de um mercado educacional global, a emergência do multiculturalismo (e da interculturalidade) e a intensificação da competição no campo da pesquisa científica e tecnológica. O mercado global de educação mostra-se na ampliação da demanda por ensino superior, também em países com sistemas de ensino superior apenas em formação. Isso aumenta a mobilidade estudantil em busca de oportunidades e abre um potencial de receita importante para a sustentação das instituições universitárias, especialmente naqueles países em que há restrição de investimentos públicos (Martins, 2015).

As universidades mais focadas na pesquisa se veem desafiadas a responder ao imperativo da internacionalização, não mais como uma atividade marginal, mas como atribuição de todos os setores da universidade. Esse movimento de internacionalização da educação superior passa a influenciar políticas e ações em nível de sistema e nos contextos institucionais, com impacto direto na vida acadêmica. Este quadro torna relevante analisar as diferentes dimensões, atores e possíveis consequências desse movimento mundial, também em nosso país.

No Brasil, é muito recente o movimento das mais importantes universidades brasileiras no sentido de definir estratégias e perseguir objetivos institucionais mais abrangentes no tocante à internacionalização. Há muitos obstáculos que precisam ser superados, como a barreira linguística e as regras do funcionalismo público que tornam muito difícil atrair professores estrangeiros, ou até mesmo recrutar professores brasileiros de outras universidades.

Este artigo visa a analisar a experiência das IES e das agências de fomento no Brasil com relação ao fenômeno da internacionalização. Partindo do processo iniciado com a tradicional cooperação acadêmica internacional, é possível observar avanços das universidades brasileiras no

sentido da definição de estratégias e objetivos institucionais mais abrangentes e complexos no tocante à internacionalização?

Em termos metodológicos, fez-se uma análise de documentos das principais agências e instituições envolvidas, especialmente a CAPES, relativos às políticas de internacionalização. Foi feita uma cuidadosa seleção de documentos e de registros institucionais, tanto nos níveis superiores da administração pública quanto no plano das universidades, além da consideração das proposições legais e regras de incentivo e reforço para a efetivação das políticas e ações institucionais. Se o mapeamento do trabalho feito nas agências de fomento e nas organizações interinstitucionais já permite avanços razoáveis na análise, a perspectiva sobre as universidades ainda é de natureza bastante exploratória.

Este artigo se divide em cinco partes, incluindo esta introdução. A próxima seção traz um esboço de conceituação do processo de internacionalização. Na terceira parte são destacados os principais traços do nosso sistema de ensino superior e da pós-graduação, analisando a cooperação e as influências internacionais no Brasil. A seguir, trata-se, das políticas de internacionalização realizadas pelas agências do governo central e do envolvimento das IES com ações institucionais de internacionalização. Por fim, as considerações finais.

Internacionalização do ensino superior: um processo complexo e em transformação

Como no caso da expansão colossal dos sistemas de ensino superior em todo o mundo, a internacionalização desses sistemas é um processo social multifacetado, com significados distintos segundo o contexto socio-histórico, sujeito a disputas políticas e interpretativas das mais variadas formas, enfrentando limites e resistências e tornando-se recurso relevante nos enfrentamentos sociais. Por isso mesmo, a caracterização e análise dos diferentes caminhos da internacionalização é essencial e demanda a elaboração de conceitos que capturem as especificidades nacionais e permitam comparações.

A resenha crítica da pesquisa sobre internacionalização feita por Mwangil e colaboradores (2018) reforça a dominância do modelo ocidental de universidade, a tendência a apresentar, de maneira não muito explícita, recomendações de aplicações práticas e, principalmente, indica a ausência, nos diversos estudos analisados, de uma definição clara de conceitos de internacionalização. Visando a delimitar algumas fronteiras no tema, propõe-se aqui o conceito mais abrangente proposto por Knight (2003, p. 2) para posteriores refinamentos:

Internacionalização, nos níveis nacional, setorial e institucional, é definida como o processo de integração de uma dimensão internacional, intercultural, ou global, nos propósitos, funções e oferta [*delivery*, em inglês] da educação pós-secundária.

De Wit e colaboradores (2015, p. 29) ampliam a definição de Knight reforçando a dimensão política de intencionalidade, propondo que internacionalização da educação superior seria:

o processo *intencional* de integração de uma dimensão internacional, intercultural ou global na finalidade, nas funções e no provimento da educação pós-secundária, de forma a *melhorar a qualidade da educação e da pesquisa para todos os estudantes e professores, e contribuir de forma significativa para a sociedade* (grifos no original).

Segundo Jane Knight (2018, p.103) “uma definição precisa ser objetiva o suficiente para ser usada para descrever um fenômeno que é de fato universal, mas que tem propósitos e resultados diferentes, dependendo do ator, do *stakeholder* e do contexto”. Nós destacaríamos a ênfase no caráter intencional da internacionalização, que permite focalizar as políticas, ações institucionais e estratégias voltadas para essa finalidade. O processo de internacionalização do ensino superior vem se alterando, como fica evidente se observamos as características de internacionalização no passado e nos dias atuais. Segundo Knight e De Wit (2018), no passado, a internacionalização era caracterizada como cooperação internacional, intercâmbio de estudantes, estudos no exterior, parcerias em pesquisa, cooperação binacional, educação

multicultural etc. Atualmente, ela está vinculada a processos diversos e, em alguns casos, conflitantes: globalização, regionalização, *rankings* globais, competências internacionais, co-diplomação, cooperação internacional, redes de pesquisa, universidades virtuais, conglomerados educacionais, campi internacionais, *MOOCs/Massive Open Online Courses* etc.

Altbach e Knight (2007) destacam que, no século XXI, a internacionalização do ensino superior está se tornando cada vez mais complexa. Aumento de privatização e comercialização do ensino superior, crescimento das IES com fins lucrativos, crescimento das agências reguladoras, novas garantias de qualidade, sistema de *rankings* globais, redes internacionais de pesquisa e a ênfase crescente nos resultados da aprendizagem e no desenvolvimento de competências influenciaram a forma como o setor terciário vem interpretando e promovendo a dimensão internacional do ensino superior.

Desvendando as dimensões do processo complexo de internacionalização, diversos autores focalizam questões específicas. Assim, Kauppinen (2012) destaca atividades como programas de estudo no exterior, recrutamento de estudantes estrangeiros, mobilidade de pessoal docente e técnico-administrativo, estabelecimento de *campi* filiados à instituição principal, além de parcerias globais entre instituições. Já Teichler (2004) aponta a frequência aumentada de atividades realizadas além das fronteiras nacionais, mantendo-se os sistemas internos. O estudo de Yonezawa e Shimmi (2015) enfatiza as transformações nas formas de governança institucional.

Cresce a importância das estratégias de internacionalização *at home*. Ou seja, atualmente, a internacionalização não é vista apenas como mobilidade acadêmica, mas, principalmente, como um processo que requer formulação e monitorização de estratégias que se proliferam nos diferentes quadros institucionais (Knight, 2018).

Entre os aspectos da internacionalização que ocorrem “em casa” destacam-se dimensões interculturais e internacionais incorporadas aos modos de ensino e aprendizagem, atividades extracurriculares, integração com diferentes comunidades étnicas, além das diferentes formas de integração de estudantes e professores estrangeiros na vida acadêmica

local (Knight, 2018). Isso se dá através de mudanças nos currículos e programas em uma dimensão cultural global, da atração de professores e de estudantes estrangeiros, do fomento de pesquisas compartilhadas entre pesquisadores nacionais e estrangeiros, das atividades extracurriculares, de eventos internacionais e interculturais, nos *campi* locais etc. Ressaltando a dimensão relacional dos processos, no caso da internacionalização *abroad* destacam-se a mobilidade acadêmica (professores e estudantes), formas de provimento dos programas acadêmicos (principal aspecto da integração entre instituições nacionais e internacionais, dentro do espaço de um país específico) e a formulação e execução de projetos internacionais (desenvolvimento curricular, pesquisa, padrões de avaliação, plataformas para *e-learning*, desenvolvimento profissional e capacitação de gestores institucionais).

Cada vez mais espera-se das universidades, além de proporcionarem experiências de mobilidade acadêmica internacional, a responsabilidade e o desafio de integrarem perspectivas internacionais, interculturais e comparativas nas experiências dos alunos, por meio de atividades virtuais e baseadas no campus. Todas essas atividades podem ser analisadas como parte do processo de posicionamento institucional no interior de um sistema de ensino superior sempre mais competitivo e internacionalizado (Fumasoli; Barbato; Turri, 2019). O objetivo da internacionalização do ensino superior que desperta mais atenção tem sido a competição globalizada por maior prestígio, por retornos econômicos mais expressivos e, até mesmo, por crescimento econômico (Slaughter; Cantwell, 2012). Alguns estudos focalizam também a melhoria da qualidade da educação e formação (Grange, 2003).

A internacionalização traz múltiplos benefícios, mas também riscos e muitas consequências não intencionais, como indicam diferentes estudos. Muitas vezes os próprios benefícios implicam riscos consideráveis. É o caso do ganho mais óbvio nesses processos: a participação nos fóruns internacionais de pesquisa e debate, que reforça a participação do sistema de ensino superior na agenda de desenvolvimento social e tecnológico em cada país e contribui para a melhoria dos níveis nacionais de qualificação

da mão de obra especializada. Ao mesmo tempo, o fortalecimento da pesquisa tende a reforçar o viés acadêmico do ensino terciário, diminuindo o valor conferido às licenciaturas e cursos tecnológicos e podendo gerar desequilíbrios entre as diferentes modalidades de formação.

Entre os resultados mais criticados da internacionalização como processo associado à globalização (crítica bastante presente no debate brasileiro), estaria o reforço do neoliberalismo como influência perversa na organização do sistema, gerando um aprofundamento da mercantilização do ensino superior (Ding; Levin, 2007) e o crescimento das instituições privadas (Mok, 2005; Marginson, 2007). A internacionalização poderia, pela mercantilização, reforçar as desigualdades de acesso ao ensino superior, ponto principal das críticas levantadas por Morosini (2017).

Por outro lado, políticas e estratégias de internacionalização bem gerenciadas podem produzir importantes efeitos no plano da coesão social, como indica Marginson (2007). As diferentes formas de mobilidade dos alunos abrem novos horizontes aos beneficiários, ao mesmo tempo que permitem a geração de redes e o aumento do capital social essencial para melhorar as chances de acesso aos bons empregos.

Outro aspecto nesse debate diz respeito à questão dos valores: as políticas e ações institucionais de internacionalização seriam criticadas por induzirem uma busca por padrões de produção de conhecimento voltados para a produção de patentes e saberes específicos que serviriam aos interesses de grandes corporações e não do público nacional. Collins e Rhoads (2010), por exemplo, mencionam a influência neoliberal e neocolonial dos estudos incentivados pelo Banco Mundial. Critica-se a contribuição da internacionalização para a continuidade das desigualdades sociais, para o predomínio global da língua inglesa, e, principalmente, para a perpetuação das diferenças de poder favoráveis aos sistemas de ensino superior de alguns países específicos, especialmente os Estados Unidos (Marginson, 2007). Segundo autores como Buckner (2017) e Lo (2017), o domínio de uma agenda neoliberal teria como efeito reduzir a percepção das desigualdades sociais, especialmente de raça e de gênero, ao mesmo tempo que minimiza ou anula os interesses e agendas dos grupos marginalizados.

Do ponto de vista dos valores, no entanto, Walker (2009) mostra que a discussão globalizada dos conceitos de poder, privilégio, dominação, marginalização, hegemonia e desigualdade no ensino superior permite maior conscientização e melhor compreensão do sentido efetivo desses processos. E, mais que isso, do ponto de vista prático, a internacionalização, mesmo baseada no modelo ocidental dominante de sistema universitário, acaba oferecendo alternativas e expandindo opções de educação terciária em todo o mundo (Zezeza, 2012).

Se a literatura disponível, nos planos nacional e internacional, não permite ir além da sistematização já proposta por Jane Knight, o conceito de internacionalização permanece desafiador. Alguns traços são essenciais. O primeiro deles é que internacionalização é um processo de mudança intencional. Isso significa que pode ser objeto de políticas e decisões ou ações institucionais, ponto inicial da pesquisa sobre o tema e foco do nosso artigo. Há carência de pesquisas sobre como se desenvolveria esse processo em países distanciados dos centros ou modelos de sucesso na internacionalização. O foco em um país como o Brasil, nas suas políticas de internacionalização, poderia contribuir para o debate conceitual: como mostram Brandenburg e De Wit (2011), o objetivo de internacionalizar-se tornou-se norma, padrão, deixando de representar inovação institucional. Mais ainda, abriria espaço para analisar o grau de agência efetivo das instituições de ensino superior no país, para compreender em que medida as políticas governamentais nessa área se traduzem em respostas estratégicas por parte delas e verificar se, e como, o posicionamento estratégico dessas instituições redefine (ou não) o processo de internacionalização no interior do sistema de ensino superior (Fumasoli; Huisman, 2013). Assim, a análise das propostas de criação de atividades e conexões de internacionalização, para compreender as razões e sentidos atribuídos pelos diferentes atores participantes, permitiria contribuir para a especificação de melhores conceitos e medidas da internacionalização nos contextos nacionais.

O sistema de educação superior no Brasil e o processo de internacionalização

Uma dimensão internacional das universidades, de certo modo, é um imperativo pela própria definição clássica dessas instituições. O conhecimento, a ciência, não tem fronteiras. A cultura é uma experiência que se enriquece com o contato entre povos. A formação de recursos humanos, mesmo focada nas realidades particulares em que as universidades estão inseridas, é impregnada pelo conhecimento e pela diversidade cultural.

A formação de sistemas educacionais de ensino superior em países de formação colonial, como o Brasil, sempre espelhou, em maior ou menor grau, as experiências originais e sempre se nutriu do contato e do apoio das instituições metropolitanas. Ao tratar de aspectos do processo de formação do sistema universitário brasileiro, é preciso ter atenção para as influências internacionais que foram importantes na constituição do nosso sistema de ensino superior. Esse período inicial foi marcado por uma cooperação internacional, o que é distinto do que atualmente se compreende por internacionalização das universidades, compreendendo três fases: uma primeira, de cooperação assistemática, individual e esporádica; uma segunda, de cooperação mais organizada com investimentos governamentais; e uma mais recente, de aprofundamento das relações interinstitucionais e acordos mais definidos (Stallivieri, 2017).

A seguir, buscamos analisar as diversas formas de cooperação internacional que contribuíram para a constituição do sistema de ensino superior brasileiro e das políticas de internacionalização *stricto sensu*, destacando o papel de agências e da pós-graduação.

A constituição do sistema de ensino superior brasileiro e as influências internacionais

A presença da comunidade acadêmica internacional foi fundamental para o surgimento das primeiras universidades no Brasil. Nesse período, contava-se com a mobilidade de professores estrangeiros que vinham ao Brasil lecionar e ajudar na estruturação das recém-criadas universidades

brasileiras. Exemplo disso foi o evidente espírito renovador do ensino superior com a criação da Universidade de São Paulo (1934). Buscava-se romper com o bacharelismo estagnado e revitalizar o ensino superior. Desempenhou papel fundamental a criação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras que contou com professores pesquisadores estrangeiros, principalmente da Europa (Schwartzman, 2001; Neves, 2017).

A década de 1950, quando se proclamou a importância dos recursos humanos para o desenvolvimento econômico e social a partir da experiência de reconstrução da Europa no pós-guerra, provocou, no Brasil, iniciativas governamentais destinadas a qualificar o sistema educacional em geral e a estimular a pesquisa. Nesse contexto, cientistas ligados à Academia Brasileira de Ciência (criada em 1916) engajaram-se para fomentar o desenvolvimento científico no país. Em 1948, foi fundada a Sociedade para o Progresso da Ciência, associação sem fins lucrativos voltada para a defesa do avanço científico e tecnológico e do desenvolvimento educacional e cultural do Brasil. Em 1951, foi criado o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), com a finalidade de promover o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica através da concessão de recursos para universidades, laboratórios e centros de pesquisas.

Também em 1951, foi criada a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual Capes) para atender às necessidades de aperfeiçoamento e capacitação de recursos humanos no Brasil. Essa agência também deveria garantir recursos específicos de formação de cientistas e pesquisadores no ambiente acadêmico. Ainda nesse período, por iniciativa de fundações americanas, o Brasil foi favorecido com missões acadêmicas que tinham por objetivo incentivar a formação de grupos de pesquisa científica (por exemplo, nas áreas biológicas e da saúde e ciências humanas). A Fundação Rockefeller (entre os anos 1940 e 1950), a Fundação Ford (entre 1960 e 1980), a Comissão Fulbright (desde 1957), entre outras, passaram a ofertar bolsas de estudo para estudantes brasileiros realizarem cursos de formação no exterior, além dos incentivos à pesquisa e à cooperação científica entre universidades brasileiras e americanas (Schwartzman, 2001).

Num esforço de criação de instituições modernas de ensino superior, em 1968 foi realizada uma reforma universitária (RU) que preconizou a implantação da pós-graduação estrito sensu e a política de formação de recursos humanos com vistas à criação do potencial científico-tecnológico nacional. A pós-graduação foi instrumento para a consolidação da universidade com vocação para pesquisa. A RU definiu a indissociabilidade entre ensino e pesquisa e a autonomia universitária cujas características e atribuições foram especificadas.

O ano de 1985 foi marcado pela abertura democrática e o fim do regime militar (1964-1985). Em 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal. A estrutura atual da educação superior no Brasil foi formalizada e normatizada na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases Nacional (LDB), de 1996, e em uma série de decretos oficiais e resoluções do Conselho Nacional de Educação.

Com o desenvolvimento da pós-graduação, ocorreu uma profunda renovação no ensino superior brasileiro, que propiciou a institucionalização da atividade de pesquisa nas universidades. A cooperação acadêmica e técnica internacional teve papel importante na mudança desse cenário. Sob a coordenação da CAPES, órgão responsável pela política de pós-graduação e pela consolidação e expansão da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em todos os estados da federação, os Planos Nacionais de Pós-graduação (PNPGs) constituíram um elemento crucial na construção da arquitetura e desenvolvimento desse sistema. Desde meados da década de 1970 existiram cinco PNPGs. A pós-graduação se impôs, pouco a pouco, com a formação paralela de políticas específicas, a destinação de recursos e a mobilização permanente da comunidade nascente de pesquisadores.

A pós-graduação e a cooperação internacional no Brasil

A pós-graduação cresceu e transformou-se em iniciativa permanentemente provocadora do clima conservador da universidade brasileira. Fundamental, nesse processo, foi a inauguração, já em meados dos anos 1970, de um processo regular de avaliação do desempenho dos

cursos de mestrado e doutorado, a cargo da CAPES. Essa avaliação aferia os resultados e apontava novos horizontes para a pós-graduação. Não obstante, a avaliação da pós-graduação perdeu o caráter de provocação e mostrou-se acomodada a uma dinâmica conservadora típica da universidade brasileira. No começo da década de 1990, os resultados da avaliação da pós-graduação já não mostravam mais distinções significativas e haviam perdido a força de direcionamento do sistema no sentido de mudança qualitativa constante. Em 2001, ocorreu uma alteração que estabeleceu uma nova escala de notas para os cursos e estipulou que os níveis superiores dessa escala seriam reservados para os cursos que atendessem a padrões internacionais de excelência. Na proposta do novo modelo de avaliação, foi atribuída maior responsabilidade a cada área em definir quais seriam os indicadores de excelência e, em segundo lugar, que cada área incorporasse um outro componente fundamental, o caráter internacional dessa excelência (CAPES, 2002).

O tema da comparabilidade internacional do desempenho e da inserção internacional dos grupos de pesquisa e dos cursos de pós-graduação passou a estar presente nos debates acadêmicos brasileiros. Assim, a CAPES passou a estimular a inserção internacional da pós-graduação visando a uma cooperação internacional mais simétrica entre as instituições e os programas.

Três propostas, que visavam a projetos conjuntos de pesquisas e apoiavam o intercâmbio, nos dois sentidos, de pesquisadores-docentes e de estudantes de pós-graduação, destacavam-se: (a) o programa COFECUB, com a França, que iniciou em 1978; (b) o programa com o British Council, com a Inglaterra, iniciado em 1988; (c) o Programa PROBRAL, com a Alemanha (DAAD), cujo protocolo foi firmado em 1994. Em 1994, havia em torno de 79 projetos em andamento. Fora isto, a CAPES mantinha, no balcão, a oferta de estágio no exterior, bolsas de doutorado e pós-doutorado. Segundo relatório balanço da gestão 1993-2002, depoimentos destacam o empenho da gestão em ampliar e qualificar a cooperação internacional:

O que se quis fazer foi multiplicar o número de grupos brasileiros interagindo sistematicamente com grupos estrangeiros e, nesse processo, fortalecer a ideia da simetria, a ideia de uma mobilidade equilibrada entre estudantes e docentes

brasileiros e estudantes docentes estrangeiros, numa e noutra direção. Esse esforço de cooperação deveria levar a novas modalidades, que são as parcerias entre programas de pós-graduação (CAPES, 2002, p. 11).

O esforço de incrementar a cooperação internacional foi mantido e ampliado nos PNPG V e no atual (2010-2020). Diferentes modalidades de formação tiveram suporte financeiro da CAPES/CNPq como doutorado pleno no exterior, doutorado sanduíche, duplo diploma, doutorado binacional e fomento à participação em eventos científicos no exterior. Além disso, a CAPES vem apoiando projetos conjuntos de pesquisa¹ e parcerias universitárias². O CNPq também apoia projetos de pesquisas conjuntos e mobilidade de pesquisadores (CAPES, 2010, p. 233-240).³

Da perspectiva da CAPES, reforçou-se, nesse período, um movimento institucional de reconhecimento da importância do tema da inserção internacional. Foi criada uma Coordenação para a Cooperação Internacional (1995) que deveria servir aos programas de pós-graduação e, mais tarde, foi criada uma Diretoria de Relações Internacionais (2007).

Nesse movimento, multiplicaram-se as iniciativas de cooperação com agências de fomento internacionais capazes de ampliar as oportunidades de cooperação acadêmica para os cursos e grupos de pesquisa da pós-graduação. Essa evolução não ocorreu de modo homogêneo para todas as instituições do nosso sistema universitário. Mais correto seria dizer que o padrão de cooperação assimétrica persiste e convive com experiências avançadas de relações equilibradas e simétricas.

¹Foram fomentados projetos conjuntos de pesquisa com os principais parceiros do Brasil, como Estados Unidos, Inglaterra, França e Alemanha, e com países vizinhos, com destaque para a Argentina: Alemanha (PROBRAL, BRAGECRIM); Argentina (MINCYT); Cuba (MES/CUBA); Espanha (DGU); EUA (CAPES/UT); França (COFECUB); Portugal (GRICES/FCT); Holanda (Univ. Wageningen); Uruguai (Univ. de La República).

²Também foram desenvolvidas e fomentadas diferentes parcerias universitárias, como: EUA (FIPSE); Alemanha (UNIBRAL); Argentina (CAPG/BA; CAFFP); França (BRAFITEC; BRAFAGRI; STIC-Amsud; MATH-Amsud).

³O CNPq apoia pesquisas com países da América do Sul (PROSUL) e África (PRÓ-ÁFRICA), formação de recursos humanos estrangeiros no Brasil (PEC-PG, Convenio CNPq/TWAS e Programa de Bolsas CNPq-Moçambique) e a cooperação com países emergentes, a partir de programas conjuntos de P,D&I (IBAS, Brasil-Índia-África do Sul).

As políticas de internacionalização no Brasil e as IES brasileiras

O tema da internacionalização das universidades passou a fazer parte da agenda de lideranças acadêmicas, das principais agências de fomento e das entidades representativas das IES públicas e privadas. As agências de fomento como CAPES/CNPq e as Fundações de Amparo à Pesquisa/FAPs mantêm, em paralelo, programas de apoio à cooperação acadêmica que buscam ampliar a inserção de estudantes, pesquisadores e docentes das universidades brasileiras em redes internacionais e em projetos conjuntos de pesquisa. Isso tem beneficiado, principalmente, os grupos vinculados aos programas de pós-graduação.

No entanto, cabe destacar que a inércia conservadora⁴ das universidades só é quebrada por iniciativas externas, normalmente por políticas públicas que associam mudanças a exigências regulatórias ou a investimentos direcionados. Nesse sentido, os Programas Estudantes-Convênio, o Programa Ciências sem Fronteiras e o Programa Institucional de Internacionalização (PrInt) da CAPES exemplificam a atuação das agências externas.

Políticas de internacionalização

O Brasil mantém programas específicos destinados a apoiar estudantes de países latino-americanos e da África em cursos de graduação (Programa de Estudantes-Convênio de Graduação - PEC/G) desde meados da década de 1960 e de mestrado e doutorado em IES do país (Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação - PEC/PG) desde a década de 1980, de iniciativa do Ministério de Relações Exteriores com apoio da CAPES e do CNPq. Esses programas são uma resposta a impulsos da política de aproximação com os países dessas duas regiões, visando a reforçar os laços acadêmicos no

⁴Por inércia conservadora das universidades entende-se a resistência à mudança, pela defesa constante de visões sobre o trabalho acadêmico que reproduzem e cristalizam estruturas formais de mérito. Mas essa é uma temática que merece ser mais investigada buscando desvendar os processos sociais envolvidos na implementação de políticas públicas, os valores, razões, expectativas e formas de ação e decisão dos diferentes atores participantes.

chamado Sul global. Ao longo dos últimos vinte anos, muitos estudantes apoiados por esses programas concluíram seus estudos no Brasil.

O Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) foi criado em 1965 e atualizado em 2013. Atualmente, participam 59 países sendo 25 da África, 25 das Américas e nove da Ásia. Entre 2000-2019 foram utilizadas 7.991 bolsas por países africanos, com o maior número de bolsas usadas por Cabo Verde e Guiné Bissau; 2.592 bolsas por países da América Latina e Caribe, com destaque para Paraguai, Honduras e Peru; 87 bolsas para Ásia, com destaque para o Timor Leste (Brasil, 2019a). O Programa PEC-PG foi criado em 1981 e atualizado em 2016. Atualmente, participam do programa 60 países, sendo 26 da África, 25 das Américas e nove da Ásia. Entre 2000 e 2019 foram ofertadas 2.060 bolsas para América Latina, com destaque para Colômbia e Peru; 870 bolsas na África, principalmente para Moçambique e Cabo Verde; e 97 na Ásia, com destaque para Timor Leste e China (Brasil, 2019b). Essa experiência, no entanto, não tem gerado políticas institucionais de atração e acomodação de estudantes estrangeiros e, menos ainda, de criação de comunidades organizadas de ex-bolsistas no Brasil em seus países de origem. As IES têm apenas reagido à demanda existente que lhe é encaminhada ou que surge espontaneamente.

O Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) pretendeu ser de grande impacto no contexto da internacionalização. Sua face mais visível foi a da mobilidade de milhares de estudantes de graduação de áreas tecnológicas e biomédicas para estágios em centros acadêmicos do exterior, mobilidade de estudantes de doutorado pleno, doutorado sanduíche, pós-doutores e pesquisadores seniores. Um grande movimento foi desencadeado e um grande investimento foi feito. Criado em 2011 (Decreto nº 7.642) pelo governo federal, em conjunto com o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), o CsF tinha como objetivo principal propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias (Brasil, 2011). O programa foi encerrado em 2017, após ter investido R\$ 13,2 bilhões

desde 2011. Entre 2011 e 2016 foram concedidas 101.446 bolsas. A modalidade graduação sanduíche representou 77,85% das concessões realizadas pelo programa, considerando as duas agências de fomento CAPES e CNPq. Dentre as áreas prioritárias destacam-se as engenharias e demais áreas tecnológicas (44,5% das concessões), seguidas por biologia, ciências biomédicas e da saúde (com 18,05% do total), considerando a totalidade de bolsas concedidas. A recepção de estrangeiros no Brasil representou apenas 2,93% das concessões realizadas, num total de 2.971 pesquisadores. Os 10 países mais procurados foram Estados Unidos, seguido de Reino Unido, Canadá, França e Austrália, Alemanha, Espanha, Itália, Irlanda e Hungria.

Na análise do programa CsF, outro ponto que se destaca é o grande volume de recursos financeiros investidos. Como não houve uma mensuração dos resultados e um acompanhamento do desempenho do programa, não se conhece o custo-benefício do programa para o ensino superior e para a sociedade. Cabe mencionar o estudo de Vieira (2019) sobre o Programa Ciência sem Fronteiras, no qual a autora destaca pontos positivos como capacitação (ainda que nem sempre sistemática) de grande número de estudantes e pesquisadores, abertura de negociações com países com os quais o Brasil não tinha tradição de pesquisa conjunta, maior visibilidade da pesquisa brasileira, criação do programa “Idioma sem Fronteiras”, maior reflexão sobre o currículo da graduação e abrangência da concessão dos benefícios, atendendo todas as regiões e estados do país. Pontos negativos seriam: investimento muito alto para a capacitação de 100 mil estudantes e pesquisadores; as universidades não estavam plenamente envolvidas já que o estudante decidia o local em que ele gostaria de estudar; aproveitamento dos créditos obtidos nos estudos no exterior com aproveitamento pelas IES brasileiras abaixo do esperado; percepção da carência linguística dos estudantes; ausência de indicadores de desempenho; concentração das concessões em algumas regiões e estados do país; precariedade no acompanhamento do egresso e de seus resultados; grande número de estudantes de graduação foi encaminhado para instituições universitárias de baixa qualificação, especialmente nos Estados Unidos; metas não atingidas no fomento a professores visitantes estrangeiros.

Os resultados foram mais vistosos e impactantes no exterior do que no próprio sistema universitário e de pesquisa nacional. O programa produziu uma mobilidade acadêmica do Brasil para o exterior (bem menos do exterior para o Brasil) em escala inédita, mas mostrou fraco comprometimento institucional e baixo impacto sobre a dinâmica de nossas universidades e centros de pesquisa. McManus e Nobre (2017, p. 785) ressaltam que:

O CsF foi uma experiência ambiciosa e deixa muitas lições. A internacionalização das universidades brasileiras exige a mobilidade internacional do corpo docente e do corpo discente no programa, mas as instituições de ensino superior no Brasil precisam estar mais ativamente envolvidas nesse processo para que seja mais sustentável e para que as parcerias de longo prazo possam ser cultivadas com parceiros estrangeiros.

Enfim, a própria política pública nem sempre logrou o comprometimento institucional das universidades com os objetivos do programa. Não obstante, o programa CsF ampliou a mobilidade acadêmica, ainda que não duradouramente. As universidades se deram conta de que, de alguma forma, precisavam ter algum tipo de reação institucional. Especialmente as grandes universidades, em função do volume de estudantes envolvidos, tiveram que se organizar para a implementação do programa. Começou um movimento de fortalecimento de escritórios para a cooperação internacional nas universidades e do envolvimento de entidades representativas⁵ (Maillard, 2019).

A CAPES retomou o protagonismo e lançou o programa PrInt em 2017 – uma resposta aos problemas do CsF e um desafio às universidades no sentido de assumirem a internacionalização da pós-graduação e da pesquisa como objetivo e compromisso institucional de longo prazo. Dentre os objetivos do PrInt, destacam-se: promover a consolidação de planos estratégicos de internacionalização das instituições; estimular a formação de redes de pesquisas internacionais; ampliar as ações de apoio à internacionalização na pós-graduação; fomentar a mobilidade de docentes e discentes vinculados

⁵Como exemplo, pode-se mencionar: Grupo de Coimbra de Universidades Brasileiras; Associação de Universidades do Grupo de Montevidéu; Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.

à pós-graduação *stricto sensu* com cooperação internacional; fomentar a transformação das IES participantes em um ambiente internacional (CAPES, 2017b).

O programa PrInt, assim, deslocou o foco da graduação, servindo para repensar ações no campo da internacionalização. Isso exigiu das universidades um planejamento estratégico no sentido de, por exemplo, escolher os parceiros, definir as áreas de pesquisa envolvidas, internacionalizar o currículo etc. Ao todo, 36 universidades tiveram projetos de internacionalização aprovados, sendo 565 propostas, com 197 temas estratégicos em parceria com 1.302 instituições de 86 países (CAPES, 2018). Cabe destacar que a proposta do programa Print se desenvolve pela constatação das dificuldades enfrentadas pelo país no plano da pesquisa global: mal situado em termos de sua produção de pesquisa e do impacto historicamente baixo de suas publicações. Por outro lado, há indicações de sucesso, uma vez que se produziu um aumento mensurável de publicações e patentes, além de maior amplitude das citações de autores brasileiros (Fabrizi; Guarini; Meliciani, 2016; Frenken; Ponds; Van Oort, 2010; Hird; Pfothenhauer, 2017; Cross; Thomson; Sinclair, 2017). No entanto, apesar da qualidade e abrangência de sua proposta, o PrInt pode ficar comprometido se (a) houver restrição orçamentária severa e (b) o processo de avaliação não sofrer ajustes que levem a uma melhor explicitação dos indicadores adequados para se aferir o desempenho internacional dos programas de pós-graduação.

Esses programas sistematizam as propostas de políticas de internacionalização concebidas no governo federal, sinalizam as orientações políticas subjacentes às concepções de ensino superior, pesquisa científica e integração acadêmica global vigentes em cada governo. Permitem, também, avaliar o alcance e os limites de cada proposta, como mostram diversos estudos, quase todos voltados à análise do Ciência sem Fronteiras. Como mostra Pires (2019), as políticas públicas se traduzem em processos sociais de implementação, nos quais

as propostas iniciais podem ser reelaboradas, produzindo alguns efeitos distintos daqueles esperados. Podem também se desenvolver de forma mais ou menos intensa, mais ou menos eficiente, do que aquilo que foi proposto. No caso das políticas de internacionalização, não é diferente.

O processo de internacionalização das universidades no Brasil: limites e realizações

A seguir, apresentamos alguns dados sobre internacionalização das universidades no Brasil, que permitem avaliar os meandros da implementação dessas políticas. Os dados do Censo do Ensino Superior de 2018 mostram que a presença de estudantes estrangeiros nas IES brasileiras ainda é muito pequena. Em 2018, o Brasil contava com 13.398 estudantes estrangeiros, número menor do que em 2015, representando apenas 0,184% do total de matrículas (INEP, 2018). Esse contingente é composto, basicamente, de estudantes oriundos dos países africanos de língua portuguesa e de países da América do Sul, beneficiários do Programa PECC e PECPG.

Esta é uma dimensão essencial do processo de internacionalização e os dados apresentados levam a crer que há deficiências significativas no controle, seleção, direcionamento e apoio aos estudantes, assim como ausência de um trabalho institucional para atraí-los. É bom notar que, para além da avaliação dos programas de pós-graduação - exigindo dos mais qualificados um esforço sistemático de inclusão de pesquisadores e estudantes estrangeiros - e de programas como o CAPES Print, não existe qualquer política clara de incentivos para que as instituições invistam nas possibilidades de atrair professores, pesquisadores e estudantes estrangeiros. Na tabela 1 abaixo são relacionadas propostas de internacionalização de alguma forma registradas nos sites das universidades ou mencionadas pelo FAUBAI.⁶

⁶FAUBAI, Associação Brasileira de Educação Internacional.

Tabela 1 - Universidades com programas de internacionalização

Região	Estado	Nº total de universidades	Universidades com programas de internacionalização
Sudeste	SP	56	44
	RJ	25	16
	MG	33	23
	ES	4	3
Sul	RS	26	25
	PR	24	22
	SC	18	14
Norte	AC	1	1
	AM	6	4
	AP	2	1
	RO	3	2
	RR	2	1
	PA	6	5
	TO	5	3
Nordeste	MA	6	4
	AL	5	4
	BA	13	12
	CE	16	14
	PE	5	5
Centro-Oeste	DF	6	6
	GO	6	4
	MT	5	2
	MS	6	5
TOTAL		279	220

Fonte: Elaboração das autoras⁷ a partir de *sites* institucionais das universidades e FAUBAI (2019).

Verifica-se, na tabela – a qual pode estar incompleta, pois nem sempre os *sites* institucionais têm manutenção adequada e informação completa – que a imensa maioria das universidades brasileiras (78,85%) desenvolve algum

⁷Agradecemos o trabalho de pesquisa nos *sites* feito por Claudia Oliveira, do LAPES.

tipo de atividade de internacionalização ou, ao menos, registra propostas nesta área. Essas atividades são muito variadas, incluindo desde programas bastante sofisticados (pesquisas, intercâmbio de professores e alunos) até cursos de idioma, ou apenas uma parceria com um banco espanhol. Várias instituições apresentam departamento de internacionalização sem que sejam mencionados programas ou atividades específicas. A maioria das universidades criou secretarias ou escritórios de relações internacionais (em geral, vinculados diretamente às reitorias) para coordenar as atividades de internacionalização, fomentar, articular e administrar a cooperação da universidade com outras instituições e nações. Os exemplos podem ser encontrados nas universidades mais qualificadas (interna e externamente): USP- Agência USP de Cooperação Acadêmica Nacional e Internacional (AUCANI); UFRJ - Diretoria de Relações Internacionais (DRI) vinculada ao Gabinete do Reitor da UFRJ; UFMG – Comitê de Internacionalização; UFRGS - Secretaria de Relações Internacionais (RELINTER); UFSC - Secretaria de Relações Internacionais (SINTER); UFPE - Diretoria de Relações Internacionais (DRI).

Cabe ressaltar que, já em 1988, gestores de universidades que tinham alguma iniciativa na área de cooperação internacional lançaram “a proposta de criação de um fórum, de caráter permanente, que tivesse uma abrangência e uma representatividade em nível nacional, e que pudesse auxiliar na realização de atividades em prol do fortalecimento das ações de cooperação internacional” (Stallivieri, 2004, p.3). Foi então criado o Fórum das Assessorias das Universidades Brasileiras para Assuntos Internacionais - FAUBAI. Em 2014, o Fórum passou a se chamar Associação Brasileira de Educação Internacional, mantendo-se a sigla, FAUBAI. A FAUBAI (2019) busca promover “a integração e a capacitação dos gestores da área internacional por meio de seminários, *workshops* e reuniões regionais e nacionais, além de divulgar a diversidade e as potencialidades das IES brasileiras junto às agências de fomento, representações diplomáticas, organismos e programas internacionais”. Atualmente, mais de 200 IES, de todas as regiões do país, estão associadas à FAUBAI, 65,3% são universidades (Zicman, 2018).

Outro dado importante para sistematizar o quadro da internacionalização vem de pesquisa realizada pela Capes, em 2016. A Capes enviou um questionário para 430 IES, das quais 110 não o responderam e 312 questionários puderam ser analisados, por conterem respostas aproveitáveis com relação às perguntas abertas (CAPES, 2017a). A partir do resultado da consulta e do cruzamento com os dados do questionário, as IES foram agrupadas em dois conjuntos distintos: Agrupamento 1 - 198 IES. Este agrupamento possui um número maior de instituições, mas há um menor número de programas de pós-graduação por IES, e índices de internacionalização mais baixos (menor número de bolsas implementadas, acordos, projetos etc.); Agrupamento 2 - 48 IES. Com menor número de instituições, porém com maior número de cursos de pós-graduação por instituição e com 100% de aproveitamento das bolsas do programa de doutorado-sanduiche no Exterior/PDSE disponibilizadas pela Capes. Essas IES conseguem aproveitamento melhor das oportunidades de fomento oferecidas, que se reflete em um maior número de bolsas implementadas, maior número de acordos de cooperação internacional e maior número de projetos.

Alguns resultados merecem ser destacados. As IES analisadas no segundo Agrupamento encontravam-se em diferentes momentos do processo de internacionalização, que já não eram tão incipientes. Há parcerias internacionais, intercâmbios, cooperação, produção conjunta (ainda que modesta); envio de professores para pós-doutorado no exterior; formação de doutores com doutorado sanduíche no exterior; experiências de co-diplomação etc. No entanto, a internacionalização das IES brasileiras ainda é incipiente quando se trata de parâmetros internos do campus, independentemente do agrupamento. Existe, no país, uma forte tendência à internacionalização passiva, com baixas taxas de atração de pesquisadores internacionais, alunos internacionais, programas conjuntos internacionais (cursos). O corpo técnico não tem fluência em outros idiomas e não são oferecidos cursos em outras línguas. Assim, as iniciativas são poucas e o próprio mapeamento dessas ações é dificultado tanto pela falta de clareza

do sentido das políticas quanto por algumas resistências e incompreensões sobre o mesmo.

Porém, pode-se considerar que esse é um cenário dinâmico, dado que a atração de professores visitantes estrangeiros já aparece entre as prioridades do processo de internacionalização das IES. Assim mesmo, o modo como o conhecimento obtido fora do país é difundido e aproveitado internamente deixa a desejar, considerando-se, por exemplo, a publicação e o aproveitamento de artigos em periódicos científicos internacionais pelos profissionais brasileiros.

A maior parte das IES respondentes considerou-se pouco ou medianamente internacionalizada (70,3%), com oito instituições, apenas, declarando-se altamente internacionalizadas. Entre as instituições pouco e medianamente internacionalizadas, 52,5% não possui projeto de internacionalização integrante do Plano de Desenvolvimento Institucional e, ainda, 65% das IES requisita consultoria para construir esse plano.

Os países com maior percentual de cooperação citados pelas instituições foram: Estados Unidos, seguido por França, Alemanha, Reino Unido e Canadá. Entre os menos expressivos estão a Coreia do Sul e a Rússia. É interessante observar que Portugal é o país com maior percentual de solicitações de bolsas de doutorado (25,4%). Já entre os PSDE, os EUA lideram as solicitações, seguido de Portugal. Mas Portugal não é um país mencionado entre os cinco mais citados pelas IES como parceiro internacional no âmbito das pesquisas. Isso coloca questões importantes sobre um dos eixos críticos da discussão conceitual sobre internacionalização, que seria o predomínio da língua inglesa (Croese, 2011; Paiz, 2017).

O programa de bolsa individual mais utilizado foi o doutorado sanduíche (35,7%). Apesar de todas as instituições do país receberem essa modalidade de bolsa, cerca de 24% afirmou que não participa de nenhum programa da Capes. Os dados relativos à utilização das cotas PSDE para o ano de 2016 evidenciam que 65% dessas instituições (164 IES) não implementou as cotas disponibilizadas. Quando questionadas sobre as modalidades de fomento (tipos de bolsa ou projetos de cooperação) que as IES consideram prioritárias no seu processo de internacionalização, no

agrupamento 1, uma parcela significativa (40%) respondeu que seriam bolsas individuais PDSE (Doutorado Sanduíche), enquanto que, no agrupamento 2, a mesma parcela (40%) mencionou que a prioridade são os incentivos para docentes, e, logo em seguida, com 38%, uma segunda prioridade seriam os projetos, acordos, parcerias ou convênios. A pesquisa ainda evidenciou que a graduação não faz parte das prioridades de fomento em um programa de internacionalização para as IES, já que, em um primeiro momento, as instituições indicam outras prioridades como intercâmbio de docentes, doutorado sanduíche e professores visitantes do exterior.

Outra pesquisa revela que pesquisadores brasileiros com experiência internacional colaboram com acadêmicos de todo o mundo. Entre 2013-2018, brasileiros foram coautores de trabalhos de pesquisadores de 205 países, o que representou aproximadamente um terço de todos os trabalhos da Web of Science com autores brasileiros. Nos três anos, de 2013 a 2015, o percentual de artigos com coautor internacional aumentou 17,5%, já nos três anos mais recentes de 2016 a 2018 houve apenas 1,8% de crescimento. Porém, apenas um percentual ainda relativamente pequeno de docentes/pesquisadores (cerca de 30% do total) mantém interação sistemática e produção conjunta com parceiros internacionais (Web of Science Group, 2018). Esses são aspectos aparentemente contraditórios da inserção internacional da profissão acadêmica brasileira. No entanto, pode-se ressaltar a intensidade da cooperação e da produção internacionalizada como um resultado positivo das políticas desenvolvidas pelas agências, aqui analisadas.

Considerações finais

Tomando como referência as definições de Knight e De Wit, o Brasil tem os traços característicos dos processos de internacionalização: uma intensificação intencional das atividades e relações do sistema de ensino superior com instituições para além de nossas fronteiras. A presença de indicações dessas atividades nos *sites*, os programas bem estruturados de cooperação internacional e intercâmbio de docentes e discentes e

os programas de diplomação conjunta e formação bilateral são bons exemplos disso. No entanto, os limites também são bastante claros: a internacionalização das IES é feita principalmente pelos programas de Pós-Graduação e Grupos de Pesquisa, através dos convênios e dos programas que fomentam a cooperação acadêmica, a mobilidade docente e discente, a co-diplomação, a produção conjunta etc. As ações de internacionalização *at home* ainda são bastante incipientes, pouco proativas e relativamente não institucionalizadas, apesar de as universidades manterem secretarias ou escritórios de relações internacionais com este fim. Agências de fomento como CAPES, CNPQ e as FAPs são fundamentais para iniciar e consolidar o processo de internacionalização das IES. Merece destaque a atuação da CAPES, criando incentivos e linhas de fomento para aumentar as atividades internacionais dos programas de pós-graduação.

É interessante notar que, se na pós-graduação já existem esforços de formação conjunta, com alguma discussão de conteúdos curriculares, no caso da graduação não se registram esforços consistentes seja para definir currículos internos atrativos para possíveis estudantes estrangeiros, seja para preparar nossos estudantes para os desafios da colaboração internacional. Nesse contexto, é preciso questionar: as condições que em outros países impulsionam as iniciativas das universidades e as políticas governamentais de internacionalização estão presentes no Brasil? Tudo indica que não. O sistema de ensino superior brasileiro não é um polo de atração de estudantes estrangeiros e não depende desses estudantes para seu crescimento. Não tem havido avanços nas políticas públicas de atração de estudantes estrangeiros em nome de concepções de diplomacia acadêmica ou científica. A formação profissional em nível superior ainda foca, majoritariamente, o mercado de trabalho local e nacional fortemente regulado por ingerência de corporações profissionais, o que destoia das tendências mundiais.

A pesquisa científica e tecnológica é predominantemente resultado do trabalho de docentes e discentes da pós-graduação. A autossuficiência na formação de quadros pós-graduados a partir da constituição de uma ampla rede nacional de cursos de mestrado e doutorado gerou uma audiência

interna ativa para a pesquisa produzida no país. Apenas um percentual relativamente pequeno de docentes/pesquisadores (cerca de 30% do total) mantém interação sistemática e produção conjunta com parceiros internacionais.

Do mesmo modo, os organismos responsáveis pelas políticas de ciência e tecnologia nacionais não conseguiram definir prioridades nem estratégias capazes de projetar grupos brasileiros à condição de lideranças mundiais na produção de conhecimento. A competição é baixa, os entraves salariais e burocráticos são altos quando se pretende atrair docentes e pesquisadores de classe mundial. O Brasil vive, assim, um certo paradoxo: logrou construir um sólido sistema de formação pós-graduada e pesquisa acadêmica, mas permanece fracamente integrado ao fluxo internacional de produção de conhecimento científico e tecnológico. Seria importante notar que, nos dois casos, a definição das políticas foi feita pelo governo central, estabelecendo modelos e parâmetros tanto para a pós-graduação e pesquisa quanto para a internacionalização. Cabe indagar sobre as condições sociais e institucionais que debilitam a capacidade de agência na maior parte das instituições nacionais, especialmente na geração de ações em direção a uma integração mais efetiva nas redes internacionais de educação e pesquisa.

O caráter ainda incipiente da internacionalização do sistema de ensino superior brasileiro e a qualidade das ações desenvolvidas pelas agências de fomento mencionadas indicam um conjunto de oportunidades, mais ou menos exploradas, que podem trazer para o Brasil o lado positivo desse processo, qual seja, o fortalecimento da qualidade do sistema e de suas contribuições para maior equidade. As experiências de formação conjunta (co-diplomação) podem se traduzir em melhorias nos padrões curriculares. O aumento das oportunidades de vivência no exterior (doutorados sanduiches; estágios de pesquisa etc.) pode funcionar como reforço das políticas de igualdade. A atração de novos pesquisadores e professores estrangeiros estimula a atualização dos currículos e a convivência com estudantes de origens nacionais distintas incentiva experiências multiculturais.

Os desafios da internacionalização das universidades brasileiras são ainda muito grandes e podem se traduzir em questões específicas: repensar

a gestão da universidade tendo a internacionalização como uma prioridade; definir bem os perfis institucionais de forma a selecionar os parceiros estratégicos adequados e elaborar políticas próprias de posicionamento nos novos espaços da competição mundial por excelência e qualidade.

Há um longo caminho, portanto, a ser trilhado pelas universidades brasileiras no sentido de internacionalização em nível nacional e de inserção proativa no cenário global. O maior ou menor sucesso dependerá da adequada coordenação de políticas públicas e disposição institucional na definição de prioridades e dos instrumentos de fomento pertinentes.

Clarissa Eckert Baeta Neves é professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul no Programa de Pós-Graduação em Sociologia, pesquisadora com bolsa produtividade CNPq 1A e coordenadora do Grupo de Estudos sobre Universidade/GEU/UFRGS.

✉ clarissa.neves@yahoo.com.br

Maria Lígia de Oliveira Barbosa é professora associada da Universidade Federal do Rio de Janeiro e coordenadora do LAPES (Laboratório de Pesquisa em Ensino Superior/UFRJ/CNPq), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

✉ mligiaifcs@gmail.com

Referências

1. ALTBACH, Philip G.; KNIGHT, Jane. The internationalization of higher education: motivations and realities. **Journal of Studies in International Education**, v. 11, n. 3-4, p. 290- 305, 2007. <https://doi.org/10.1177/1028315307303542>
2. BERNHEIM, Carlos T. La internacionalización de la educación superior. Significado, relevancia y evolución histórica. In: Gacel-Ávila, Joceline (Org.) **Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe**. Balance regional y prospectiva. Caracas: UNESCO – IESALC y Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2018. p. 17- 40.
3. BRANDENBURG, Uwe; DE WIT, Hans. The end of internationalization. **International Higher Education**, n. 62, p. 15–17, 2011. <https://doi.org/10.6017/ihe.2011.62.8533>
4. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. PEC-G. Histórico do Programa: Introdução. **DELP - Divisão de Temas Educacionais (site)**, 2019a. Disponível em: <http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/historico/introducao.php>

5. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação - PEC-PG. **DELP - Divisão de Temas Educacionais** (*site*), 2019b. Disponível em: <http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PG/historico.php>
6. BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.642**, de 13 de dezembro de 2011. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7642.htm
7. BUCKNER, Elizabeth. The changing discourse on higher education and the nation-state, 1960–2010. **Higher Education**, n. 74, p. 473-489, 2017. <https://doi.org/10.1007/s10734-016-0056-2>
8. CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Infocapes**: Boletim Informativo da CAPES. v. 10, n. 4. Brasília: CAPES/MEC, 2002.
9. CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG (2011-2020)**. v.1. Brasília: CAPES, 2010.
10. CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **A internacionalização na universidade brasileira**: resultados do questionário aplicado pela Capes. Brasília: CAPES/Diretoria de Relações Internacionais, 2017a.
11. CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Programa institucional de Internacionalização** – CAPES-Print. CAPES (*site institucional*), 7 novembro, 2017b. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/bolsas-e-auxilios-internacionais/capes-print>
12. CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Seleção projetos institucionais de internacionalização**. Edital 41/2017 Capes/Print. Resultado preliminar da análise de mérito. CAPES, 17 ago 2018. Disponível em: http://www.capes.gov.br/images/20082018_Edital_41_2017_Print_resultado_parcial_-_análise_de_mérito.pdf
13. COLLINS, Christopher; RHOADS, Robert. The World Bank, support for universities, and asymmetrical power relations in international development. **Higher Education**, v. 59, n. 2, p. 181–205, 2010. <https://doi.org/10.1007/s10734-009-9242-9>
14. CROSE, Brian. Internationalization of the higher education classroom: strategies to facilitate intercultural learning and academic success. **International Journal of Teaching and Learning in Higher Education**, v. 23, n. 3, p. 388-395, 2011. <http://www.isetl.org/ijtlhe/>.
15. CROSS, Di; THOMSON, Simon; SINCLAIR, Alexandra. **Research in Brazil**: a report for CAPES by Clarivate Analytics. Clarivate Analytics, 2017. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/17012018-CAPES-InCitesReport-Final.pdf>.
16. DE WIT, Hans; HUNTER, Fiona; HOWARD, Laura; EGRON-POLACK, Eva. **The internationalisation of higher education**. Brussels: European Parliament, Committee on Culture and Education, 2015.

17. DING, Anning; LEVIN, John. The interventionary state in China and programs and curricula at a Chinese vocational university. **Higher Education**, v. 53, n. 5, p. 539–560, 2007.
18. FAUBAI. Associação Brasileira de Educação Internacional. **Sobre a FAUBAI** (site institucional), 2019. Disponível em: <http://faubai.org.br/pt-br/>.
19. FABRIZI, Andrea; GUARINI, Giulio; MELICIANI, Valentina. Public knowledge partnerships in European research projects and knowledge creation across R&D institutional sectors. **Technology Analysis and Strategic Management**, v. 28, n. 9, p. 1056–1072, 2016. <https://doi.org/http://www.tandfonline.com/loi/ctas20>
20. FRENKEN, Koen; PONDS, Roderick; VAN OORT, Frank. The citation impact of research collaboration in science-based industries: a spatial-institutional analysis. **Papers in Regional Science**, v. 89, n. 2, p. 351–371, 2010. <https://doi.org/http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/%28ISSN%291435-5957/issues>
21. FUMASOLI, Tatiana; BARBATO, Giovanni; TURRI, Matteo. The determinants of university strategic positioning: a reappraisal of the organisation. **Higher Education**, published online 12 dec. 2019. <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00481-6>
22. FUMASOLI, Tatiana; HUISMAN, Jeroen. Strategic agency and system diversity: conceptualizing institutional positioning in higher education. **Minerva**, n. 51, p. 155–169, 2013. <https://doi.org/10.1007/s11024-013-9225-y>
23. GRANGE, Lesley. The role of (dis)trust in a (trans)national higher education development project. **Higher Education**, v. 46, n. 4, p. 491–505, 2003. <https://doi.org/10.1023/A:1027351123057>
24. HIRD, Mackenzie D.; PFOTENHAUER, Sebastian M. How complex international partnerships shape domestic research clusters: difference-in-difference network formation and research re-orientation in the MIT Portugal Program. **Research Policy**, v. 46, n. 3, p. 557–572, 2017. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733316301718>
25. INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior** – Divulgação dos Principais Resultados do Censo da Educação Superior 2018. Site institucional INEP, 2018. <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>.
26. KAUPPINEN, Ilkka Towards transnational academic capitalism. **Higher Education**, v. 64, n. 4, p. 543–556, 2012. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9511-x>
27. KNIGHT, Jane. Updating the definition of internationalization. **International Higher Education**, n. 33, p. 2–3, 2003.
28. KNIGHT, Jane. The international university. Models and muddles. In: BARNETT, Ronald; PETERS, Michael A. (Eds). **The idea of the university: contemporary perspectives**. (Global Studies in Education). New York, Brussel: Peter Lang, 2018. p.99 -118.

29. KNIGHT, Jane; DE WIT, Hans. Internationalization of higher education: past and future. **International Higher Education**, n. 95, p. 2-4, 2018. <https://doi.org/10.6017/ihe.2018.95.10715>
30. LO, William. The recalibration of neoliberalisation: repoliticising higher education policy in Hong Kong. **Higher Education**, v. 73, n. 5, p. 759-773, 2017.
31. MAILLARD, Nicolas. **O gestor de relações acadêmicas internacionais no Brasil: práticas, papéis e desafios**. SEAD/ UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2019.
32. MARGINSON, Simon. The public/private divide in higher education: a global revision. **Higher Education**, v. 53, n. 3, p. 307-333, 2007. <https://doi.org/10.1007/s10734-005-8230-y>
33. MARTINS, Carlos Benedito. Notas sobre a formação de um sistema transnacional de ensino superior. **Caderno CRH**, v. 28, n. 74, p. 291-308, 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792015000200004>
34. MCMANUS, Concepta; NOBRE, Carlos A. Brazilian scientific mobility program - Science without Borders. Preliminary results and perspectives. **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, v. 89, n. 1, p. 773-786, 4 maio 2017.
35. MOK, Ka-Ho. Globalization and educational restructuring: university merging and changing governance in China. **Higher Education**, v. 50, n. 1, p. 57-88, 2005.
36. MOROSINI, Marília. Apresentação. Dossiê internacionalização da educação superior, **Educação**, v. 40, n. 3, p. 288-292, 2017. <http://dx.doi.org/10.15448/1981-2582.2017.3>
37. MWANGIL, Chrystal A. G. *et al.* Criticality in international higher education research: a critical discourse analysis of higher education journals. **Higher Education**, n. 76, p. 1091-1107, 2018, <https://doi.org/10.1007/s10734-018-0259-9>
38. NEVES, Clarissa E. B. Higher education systems and institutions, Brazil. In: SHIN, Jung C.; TEIXEIRA, Pedro (Eds.). **Encyclopedia of international higher education systems and institutions**. Dordrecht: Springer Science+Business Media, 2017. p. 1 – 13.
39. PAIZ, Rawdhah. Internationalization agenda: language as a barrier. **Proceedings Education and Language International Conference**, v. 1, n. 1, p. 703-706, 2017.
40. PIRES, Roberto R. C. (Org). **Implementando desigualdades**. Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPÊA, 2019.
41. SCHWARTZMAN, Simon. **Um espaço para a ciência: a formação da comunidade científica no Brasil**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2001.

42. SLAUGHTER, Sheila.; CANTWELL, Brendan. Transatlantic moves to the market: the United States and the European Union. **Higher Education**, v. 63, n. 5, p. 583–606, 2012. <https://doi.org/10.1007/s10734-011-9460-9>
43. STALLIVIERI, Luciane. **Internacionalização e intercâmbio**: dimensões e perceptivas. Curitiba: Appris, 2017.
44. TEICHLER, Ulrich. The changing debate on internationalization of higher education. **Higher Education**, v. 48, n. 1, p. 5–26, 2004.
45. VIEIRA, Andréa C. **Internacionalização da educação superior brasileira**: uma nova fase se inicia após o Ciência sem Fronteiras e o Inglês sem Fronteiras? Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. Universidade de Brasília, 2019.
46. WALKER, Judith. Time as the fourth dimension in the globalization of higher education. **The Journal of Higher Education**, v. 80, n. 5, p. 483–509, 2009.
47. WEB OF SCIENCE GROUP. **A pesquisa no Brasil**: promovendo a excelência. Análise preparada para a CAPES pelo Grupo Web of Science. Web of Science Group, 2018.
48. YONEZAWA, Akiyoshi; SHIMMI, Yukiko. Transformation of university governance through internationalization: challenges for top universities and government policies in Japan. **Higher Education**, v. 70, n. 2, p. 173–186, 2015.
49. ZELEZA, Paul. Internationalisation in higher education: opportunities and challenges for the Knowledge Project in the Global South. *In*: KOTTECHA, P. (Ed.), **Internationalisation in Higher Education**: perspectives from the Global South. Wits: SARUA, 2012.
50. ZICMAN, Renée. Brazilian Association of International Education (Associação Brasileira de Educação Internacional). *In*: GACEL-ÁVILA, Jocelyne (Ed.) **The international dimension of higher education in Latin America and the Caribbean**. Guadalajara: RIESAL-Universidad de Guadalajara, 2018.

Recebido: 15 jan. 2020.

Aceito: 04 jun. 2020.