

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Felipe Cordeiro de Almeida

Universidades federais de missão institucional internacional e seu papel para a política
externa brasileira

São Paulo

2022

Felipe Cordeiro de Almeida

Universidades federais de missão institucional internacional e a seu papel para a política
externa brasileira

Doutorado em Relações Internacionais

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração Instituições, Processos e Atores, na linha de pesquisa Governança, Política Internacional e Política Externa.

Orientador: Flávia Campos Mello

São Paulo

2022

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Almeida, Felipe Cordeiro de.

A447 Universidades federais de missão institucional internacional e seu papel para a política externa brasileira / Felipe Cordeiro de Almeida. – São Paulo, 2022.

175 f. : il.; 30 cm.

Orientadora: Flávia Campos Mello.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2022.

1. Universidades – Brasil – Cooperação internacional. 2. Ensino superior e Estado – Brasil. 3. Brasil – Relações exteriores – Aspectos educacionais. 4. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. 5. Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. I. Título.

CDD 378.00981

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Flávia Campos Mello (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Profa. Dra. Monica Herz (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Profa. Dra. Terra Friedrich Budini (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Prof. Dr. Jean François Germain Tible (Universidade de São Paulo)

Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille (Universidade Estadual Paulista)

São Paulo, 24 de março de 2022.

à minha mãe Vera, meu pai Antonio Carlos, e meus ancestrais.

AGRADECIMENTOS

À Pontifícia Universidade Católica e ao Programa San Tiago Dantas por me receberem como estudante de pós-graduação.

À Universidade Federal da Integração Latino-Americana pela magnífica experiência de fazer parte de sua comunidade acadêmica como docente e gestor, e pelo afastamento concedido durante parte do período de realização do doutorado.

À Professora Flávia Campos Mello pela orientação, paciência, correções e determinação em viabilizar o encerramento dessa etapa.

À minha Mãe, Vera Lúcia dos Santos Cordeiro, que um dia sonhou o improvável, um filho professor doutor. Agradeço pelos sonhos que compartilhamos e por todo amor do mundo.

Ao meu pai, Antonio Carlos, pelo amor, confiança, apoio e inabalável otimismo.

Aos meus amigos e amigas da UNILA, Ana Carolina Delgado, Lucas Mesquita e Ramon Blanco, com quem compartilho a prática por uma educação superior pública menos excludente e a esperança em um futuro menos colonizado para as Relações Internacionais. Obrigado pela parceria, o apoio e os bons momentos compartilhados meus amigos.

À minha amiga Karen dos Santos Honório, que além de compartilhar dos sonhos com nossos amigos da UNILA, construiu comigo possibilidades de presente e futuro para a internacionalização da educação superior que antes achávamos impossíveis.

À minha amiga Thainá Eurich pela amizade, parceria, dicas de fisioterapia, risadas e sonhos compartilhados de um mundo melhor.

Aos meus estudantes que me fazem buscar o melhor de mim para continuar sendo professor.

“O movimento negro é um educador”

Nilma Lino Gomes

RESUMO

A tese tem como objetivo apresentar o papel das universidades de missão institucional internacional na política externa brasileira da década de 2010. A Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e a Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) foram criadas como instituições educacionais destinadas a cumprir missões institucionais internacionais em linha com a política externa do segundo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando foram idealizadas. Sendo assim, as instituições vieram a compor o amplo conjunto de políticas nacionais voltadas para a internacionalização do ensino superior desenvolvidas na década de 2010, assim como outras iniciativas como o Programa Ciência sem Fronteiras e o Programa Institucional de Internacionalização da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior. Dentre esse conjunto de iniciativas de internacionalização as universidades destacaram-se por terem sua criação e desenvolvimento fundados em interesses que transbordam as noções de desenvolvimento educacional, científico, cultural e econômico, com as pelas quais a grande maioria das demais políticas nacionais de internacionalização podem ser explicadas. UNILA e UNILAB também são parte da cooperação brasileira internacional para o desenvolvimento, possuindo um relevante papel na inserção brasileira na cooperação internacional sul-sul a exemplo de iniciativas tradicionais como o Programa Estudante-convênio Graduação. Sendo assim, as missões institucionais das universidades voltadas à integração brasileira com regiões prioritárias para a política externa no contexto histórico de sua criação fundamentaram o desenvolvimento das mesmas durante a década seguinte. Esse desenvolvimento pode ser caracterizado por movimentos de aproximação e distanciamento da política externa ao longo da década de 2010, ao passo que a política se alterava e UNILA e UNILAB amadureciam como instituições na direção de sua autonomia constitucional plena. É a essa contribuição peculiar que extrapola os limites das tradicionais ferramentas de internacionalização e de cooperação para o desenvolvimento que a presente tese dedica-se. A pesquisa tem como base vasta produção bibliográfica nos campos de internacionalização educacional, cooperação internacional e política externa, e, como fontes primárias, documentos oficiais das universidades, ministérios, agências federais e entrevistas realizadas com técnicos e gestores da UNILA.

Palavras Chave: cooperação Internacional; internacionalização da educação superior; política externa brasileira.

ABSTRACT

The thesis aims to present the role of universities with international institutional missions in Brazilian foreign policy in the 2010s. The Federal University of Latin American Integration (UNILA) and the Federal University of International Integration of Afro-Brazilian Lusophony (UNILAB) were created as educational institutions intended to fulfill international institutional missions in line with the foreign policy of the second government of President Luiz Inácio Lula da Silva, when they were idealized. Thus, the institutions came to compose the broad set of national policies aimed at the internationalization of higher education developed in the 2010s, as well as other initiatives such as the Science without Borders Program and the Institutional Program for Internationalization of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel. Among this set of internationalization initiatives, universities stand out for having their creation and development founded on interests that overflow the notions of educational, scientific, cultural and economic development, with which the vast majority of other national internationalization policies can be explained. UNILA and UNILAB are also part of the Brazilian international cooperation for development, having a relevant role in the Brazilian insertion in the South-South international cooperation, following the example of traditional initiatives such as the *Programa Estudante-convênio Graduação*. Thus, the institutional missions of universities aimed at Brazilian integration with regions prioritized by foreign policy in the historical context of their creation were the basis for their development during the following decade. This development can be characterized by movements towards and away from foreign policy throughout the decade, as the policy changed and UNILA and UNILAB matured as institutions towards their full constitutional autonomy. It is to this peculiar contribution that goes beyond the limits of traditional internationalization and development cooperation tools that this thesis is dedicated. The research is based on a vast bibliographic production in the fields of educational internationalization, international cooperation and foreign policy, and, as primary sources, official documents from universities, ministries, federal agencies and interviews conducted with UNILA technicians and managers.

Key words: international cooperation; higher education internationalization; Brazilian foreign policy.

RESUMEN

La tesis tiene como objetivo presentar el rol de las universidades de misión institucional internacional en la política exterior brasileña en la década de 2010. La Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA) y la Universidad Federal de Integración Internacional de la Lusofonía Afrobrasileña (UNILAB) fueron creadas como instituciones educativas destinadas a cumplir misiones institucionales internacionales en consonancia con la política exterior del segundo gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cuando fueron idealizadas. Así, las instituciones pasaron a componer el amplio conjunto de políticas nacionales destinadas a la internacionalización de la educación superior desarrolladas en la década de 2010, así como otras iniciativas como el Programa Ciencia sin Fronteras y el Programa Institucional de Internacionalización de la Coordinación para el Mejoramiento del Personal de la Educación Superior. Entre este conjunto de iniciativas de internacionalización, las universidades destacan por tener su creación y desarrollo fundado en intereses que desbordan las nociones de desarrollo educativo, científico, cultural y económico, con las que se explican la gran mayoría de las demás políticas nacionales de internacionalización. UNILA y UNILAB también forman parte de la cooperación internacional brasileña para el desarrollo, teniendo un rol relevante en la inserción brasileña en la cooperación internacional Sur-Sur, siguiendo el ejemplo de iniciativas tradicionales como el *Programa Estudante-convênio Graduação*. Así, las misiones institucionales de las universidades centradas en la integración brasileña con las regiones priorizadas por la política exterior en el contexto histórico de su creación fueron la base de su desarrollo durante la década siguiente. Esta evolución puede caracterizarse por los movimientos de acercamiento y alejamiento de la política exterior a lo largo de la década de 2010, a medida que la política cambiaba y UNILA y UNILAB maduraban como instituciones hacia su plena autonomía constitucional. Esta tesis está dedicada a esta peculiar contribución que va más allá de los límites de las herramientas tradicionales de la internacionalización y la cooperación al desarrollo. La investigación se basa en una vasta producción bibliográfica en los campos de la internacionalización de la educación, la cooperación internacional y la política exterior, y, como fuentes primarias, en documentos oficiales de universidades, ministerios, organismos federales y entrevistas realizadas a técnicos y directivos de la UNILA.

Palabras clave: cooperación internacional; internacionalización de la educación superior; política exterior brasileña.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Atores e seus papéis na internacionalização do ensino superior de acordo com Jane Knight (2021).....	43
Quadro 2 –	Categorização das Políticas Nacionais de Internacionalização do Ensino Superior.....	58
Figura 1 –	Categorias para análise de cooperação internacional.....	75
Figura 2 –	Número de estudantes estrangeiros ingressantes por programa/instituição por ano.....	106
Figura 3 –	Participação no ingresso de estudantes estrangeiros.....	109
Figura 4 –	Evolução do número de estudantes ingressantes brasileiros, estrangeiros e totais 2011-2020 na UNILA.....	112
Figura 4 -	Pró-Haiti.....	137
Quadro 5 –	Lista de Entrevistas.....	163

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Ciência sem Fronteiras.....	45
Tabela 2 –	Número de países em cooperação com UNILA, UNILAB e PEC-G	107
Tabela 3 –	Recursos e número de estudantes UNILA, UNILAB, UNIPAMPA e UFFS	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ARCOSUR	Acreditação Regional de Carreiras Universitárias dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
BIRD	Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Grupo Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior
CAPES-PRINT	Programa Institucional de Internacionalização da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior
CGU	Controladoria Geral da União
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COBRADI	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacionalização
COSUEN	Comissão Superior de Ensino
CRES	Conferência Regional de Ensino Superior da UNESCO
CsF	Ciência sem Fronteiras
DELP-MRE	Divisão de Temas Educacionais e de Língua Portuguesa do Ministério das Relações Exteriores
DEM	Democratas
EUA	Estados Unidos da América
FAUBAI	Brazilian Association for International Education
FMI	Fundo Monetário Internacional

IESALC	Instituto Internacional da UNESCO para a Educação Superior na América Latina e Caribe (IESALC)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IsF	Idiomas sem Fronteiras / Inglês sem Fronteiras
LGBTQIAP+	Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Travestis, Queer e não-binárias, Interssex, Assexuadas/ Agêneras/ Arromânticas, Panssexuais e demais pessoas não heterocisnormativas
MARCA	Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para os Cursos Acreditados pelo Sistema de Acreditação de Carreiras Universitárias no Mercosul e Estados Associados
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PARLASUL	Parlamento do Mercosul
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDU	Plano de Desenvolvimento Universitário
PEB	Política Externa Brasileira
PEC-G	Programa de Estudantes-Convênio de Graduação
PEC-PG	Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação
PGR	Procuradoria-Geral da República
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
REUNI	Programa de Apoio e Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RI	Relações Internacionais
SIMERCOSUL	Sistema Integrado de Mobilidade Mercosul
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Europeia
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	POLÍTICAS NACIONAIS PARA INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR.....	31
2.1	A internacionalização do ensino superior no Brasil.....	31
2.2	Compreendendo a internacionalização: atores, motivações, estratégias e dilemas.....	40
2.3	Categorizando as principais políticas nacionais de internacionalização de 2010 a 2018.....	56
2.4	Internacionalização do Ensino Superior e a Política Externa.....	61
3	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EDUCACIONAL DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO.....	69
3.1	Compreendendo a Cooperação Internacional Educacional Brasileira de 2010 a 2020.....	73
3.2	Cooperação internacional educacional no contexto de regionalismos em evolução	88
4	FORMAÇÃO DE PESSOAL ESTRANGEIRO EM ENSINO SUPERIOR	97
4.1	UNILA, UNILAB e PEC-G: contribuições complementares à CDI brasileira	100
4.2	O ingresso de estudantes estrangeiros na UNILA na década de 2010	110
4.3	O Processo Seletivo Internacional da UNILA	122
4.4	Ações afirmativas na seleção internacional da UNILA	134
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	144
	REFERÊNCIAS.....	152
	APÊNDICE	161
	ANEXO A - Estudantes selecionados pelo PEC-G de 2010 a 2019 no Continente Africano 160.....	162
	ANEXO B - Estudantes selecionados pelo PEC-G de 2010 a 2019 na América Latina e Caribe.....	163
	ANEXO C - Estudantes selecionados pelo PEC-G de 2010 a 2019 na Ásia	164
	ANEXO D – Despesas empenhadas na assistência estudantil de 2011 a 2019 na UNILA.....	165
	ANEXO E – Quantitativo de inscritos nos processos seletivos	166

internacionais da UNILA.....	
ANEXO F – Lei de Criação da UNILA.....	167
ANEXO G – Lei de Criação da UNILAB.....	171
ANEXO H – Origem dos estudantes não brasileiros da UNILA em 2018	174
ANEXO I – Quantitativo de inscritos nos processos seletivos da UNILA	175

1 INTRODUÇÃO

A presente tese de doutorado tem como objetivo apresentar o papel da cooperação internacional no ensino superior para a política externa brasileira a partir da análise da internacionalização desenvolvida pelas universidades federais de missão institucional internacional. Sendo assim, a pesquisa desenvolvida destinou-se a compreender a cooperação internacional educacional brasileira do ensino superior na década de 2010 como dimensão da política externa.

Para tanto, busca verificar a materialidade da cooperação internacional desenvolvida pelas universidades federais de missão institucional internacional Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Nessa direção, outras políticas nacionais de internacionalização do ensino superior como o Ciência Sem Fronteiras (CsF) e Programa Estudante-convênio Graduação (PEC-G) também são analisados de maneira a complementar o panorama da contribuição da cooperação internacional educacional brasileira à política externa.

Para a compreensão da pesquisa desenvolvida, tratamos na presente introdução das motivações e justificativas para o tema, o recorte do objeto, o recorte temporal, a abordagem conceitual escolhida e os procedimentos metodológicos adotados. Buscamos, portanto, apresentar de maneira inicial a forma como a pesquisa foi desenvolvida, apresentando os caminhos adotados e suas motivações e fundamentações. Não temos a expectativa de esgotar essas questões, mas entendemos que apresentá-las nesse primeiro contato com o leitor ajudará a compreender melhor a tese desenvolvida e os caminhos de pesquisa sugeridos a partir dela.

Analisar o papel da educação superior brasileira para a PEB, apesar de não ser um objeto inédito, está longe de ser uma escolha óbvia ou tranquila. Ela envolve a compreensão de que aspectos da internacionalização da educação superior transcendem os interesses científicos e acadêmicos de instituições e comunidades acadêmicas, e que a dimensão de política da mesma não se restringe à geopolítica do conhecimento. Contribuir com o debate para que possamos compreender a relevância de iniciativas como Ciência Sem Fronteiras,

Programa Estudante-convênio (graduação e pós), UNILA, UNILAB não apenas para o desenvolvimento econômico, educacional e científico, mas também para a inserção internacional brasileira é a proposta da pesquisa desenvolvida. Mas, sem a experiência prática de vivência desses objetos dificilmente o autor da pesquisa caminhará nesse sentido.

A escolha do tema pesquisado parte de três elementos que compõem as experiências acadêmica, técnica e política do autor: pesquisa, ensino e prática técnico-política de gestão. Em primeiro lugar, no que tange aos interesses de pesquisa, o interesse do autor desde a graduação e o mestrado pelas dinâmicas de diferentes atores da cooperação internacional e sua complexa relação com a Política Externa Brasileira e com a Integração Regional. Interesse esse que se refletiu no desenvolvimento de pesquisas que buscaram compreender o papel de instituições públicas e privadas no desenvolvimento da política externa brasileira para a integração regional (ALMEIDA, 2012; 2014; 2015; 2018)

Analisamos o desenvolvimento da cooperação internacional educacional no âmbito dessas instituições e sua relação com as orientações e prioridades da política externa nos períodos analisados. Verificamos se suas agendas locais ou institucionais os levavam a conduzir sua inserção internacional de maneira paralela ou até mesmo em oposição ao promovido pela política externa. Os debates contemporâneos sobre relações internacionais federativas, paradiplomacia, cooperação descentralizada, cooperação sul-sul, e internacionalização de governos subnacionais e de organizações do terceiro setor foram as bases sobre as quais analisamos essas dinâmicas.

Governos locais e regionais, fundações e empresas públicas foram os principais objetos analisados, encontrando uma relevante interlocução com vasta bibliografia no Brasil e no exterior. Há uma crescente bibliografia debatendo a internacionalização do ensino superior na última década, alguns desses analisando a internacionalização do ensino superior como uma dimensão da política externa. Pesquisas como as de Leticia Pinheiro e Gregory Beshara (2012), Mojana Vargas (2017) e, Carlos Milani, Francisco Conceição e Timóteo M'Bunde (2016) são exemplos disso.

Quando falamos de ensino, a experiência do autor no trabalho com educação superior na tríplice fronteira, primeiro no setor privado, depois na UNILA, trouxe ao longo da década passada a compreensão de que a internacionalização da educação superior não apenas é um

caminho necessário para o desenvolvimento científico humanístico, como também apresenta uma dimensão eminentemente política. O ensino voltado para a defesa da cooperação e integração regionais na tríplice fronteira envolve diariamente o exercício e análise da materialidade da integração, seus entraves e diferentes dimensões. Principalmente na prática de ensino interdisciplinar e latino-americanista do Ciclo Comum de Estudos da UNILA, no qual a defesa dos três pilares da identidade da institucional da UNILA é prática diária: ingresso de estudantes internacionais, bilinguismo e Ciclo Comum.

Portanto, a internacionalização da educação superior em nível de graduação é prática desde o início da carreira docente do autor, dando suporte a uma leitura eminentemente internacionalista da educação, assim como crítica dos interesses econômicos e políticos que a fundamentam. Leitura essa construída a partir da experiência e consciência das exclusões que são derivadas da forma como se dá essa internacionalização, sobre quem tem acesso a ela e que marcadores definem esse acesso. Essa perspectiva foi confirmada por relevantes indícios apresentados na pesquisa da presente tese que apontaram para a necessidade de se encaminhar o estudo da cooperação internacional em educação brasileira a partir de lentes interseccionais que apresentem as fundamentações políticas das exclusões características das iniciativas que analisamos. Em especial, a partir de lentes interseccionais de classe, gênero e raça.

Ainda no que tange aos elementos que fundamentam a escolha do tema de pesquisa, temos por último a prática técnica-política da experiência de gestão da atuação na Pró-Reitoria de Relações Internacionais e Institucionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana entre 2017 e 18. Quatro momentos foram especialmente relevantes nesse processo: a retomada de processo seletivo para ingresso de estudantes haitianos portadores de visto humanitário no Brasil, a reforma do processo seletivo internacional, a criação dos processos seletivos para indígenas e para refugiados, e, por último, a participação na III Conferência Regional de Ensino Superior da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), como representante da UNILA.

O autor experimentou a complexa relação entre os objetivos e prioridades da comunidade acadêmica universitária e o esperado da instituição pelo governo federal, em especial no tange à PEB. A relevância como objeto de estudos das Relações Internacionais evidenciava-se desde o formato do processo decisório interno de internacionalização até as

relações com instituições federais responsáveis por diferentes dimensões das relações exteriores brasileiras.

Essa relação complexa entre as necessidades e prioridades na prática do desenvolvimento da cooperação internacional e o que se sabia e se reconhecia como diretrizes da política externa não foi livre de tensões para o autor. Relação essa que será reconhecida e compreendida de diferentes formas por outros atores entrevistados. Para o autor, entretanto, some-se a isso os questionamentos sobre o que significavam essas decisões no campo teórico. Seria a relativa autonomia da UNILA na tomada de decisão em cooperação internacional naquele período específico uma amostra relevante de uma constante? Ou uma impressão limitada àqueles atores naquela conjuntura específica?

A complexa relação entre o perfil de inserção internacional da UNILA e as prioridades do governo federal em política exterior se conectava com as experiências e análises desenvolvidas na pesquisa de mestrado em que o autor investigou a contribuição dos governos locais brasileiros para o desenvolvimento do Mercosul a partir de uma leitura de Política Externa.

Entretanto, o perfil de atores e o período a serem analisados diferiam consideravelmente, alguns desafios conceituais precisavam ser enfrentados. O primeiro questionamento relevante seria: teriam as universidades que desenvolvem as iniciativas de internacionalização educacional autonomia administrativa e política suficientes para desenvolverem suas próprias políticas de inserção internacional? As universidades públicas brasileiras poderiam ter essa característica, já que elas gozam de autonomia administrativa, técnica e acadêmica reconhecida em dispositivo constitucional.

Entretanto, ao observarmos as maiores iniciativas de internacionalização desenvolvidas no país constatamos que a grande maioria delas estavam sob responsabilidade do governo federal: Ciência sem Fronteiras(CsF), Idiomas Sem Fronteiras (IsF), os programas de Estudante-Convênio de graduação e pós-graduação, Programa Institucional de Internacionalização (CAPES-Print), Programa de Desenvolvimento Institucional – Internacionalização (PDU-Internacionalização), dentre outros.

Outros programas tinham origem em iniciativas de organizações internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Mercosul. E ainda iniciativas de redes e associações de universidades como a Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino (ANDIFES), o Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras (GCUB) ou a Brazilian Association for International Education (FAUBAI)¹. Essas últimas poderiam ser consideradas como iniciativas de cooperação descentralizada por meio do trabalho dessas associações, mas estão longe de ter a escala e a relevância de outras iniciativas de internacionalização e possuem pouca ou nenhuma ligação com a política exterior.

De outra forma, duas iniciativas tinham características muito específicas e que as diferenciavam das listadas acima. As duas universidades federais de missão institucional internacional foram criadas manifestadamente como ativos de política externa, e por isso já seriam de especial interesse para nossa análise. Além delas, apenas os programas de Estudante-Convênio (PEC-G e PEC-PG) e Ciência sem Fronteiras (CsF) apresentaram evidências de terem conexões com a Política Externa, as universidades e o PEC-G e PEC-PG como ativos de política externa e o CsF como agenda de política exterior.

Sendo os programas PEC-G, PEC-PG e CsF desenvolvidos diretamente por ministérios do governo federal², para eles qualquer menção conceitual à cooperação descentralizada não faria sentido. Para as universidades, entretanto, conceitualmente faria sentido, não fosse uma característica comum às duas até o fim do governo Michel Temer: ambas foram geridas por reitores *pro tempore*³ nomeados pela Presidência da República.

-
- 1 Associação Brasileira para a Educação Internacional (tradução nossa). O nome em inglês é a denominação oficial da organização brasileira, por isso reproduzido dessa forma.
 - 2 O Programa Estudante-convênio de Graduação (PEC-G) é gerido pela Divisão de Temas Educacionais e Língua Portuguesa (DELP) do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O Programa Estudante-convênio de Pós-graduação (PEC-Pg) é gerido em parceria pelo DELP-MRE, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e pela Comissão de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) do Ministério da Educação (MEC). O Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) também foi desenvolvido em parceria pela CAPES-MEC e pelo CNPQ-MCTI.
 - 3 De acordo com o artigo 7 do Decreto 1916, de 23 de maio de 1996, da Presidência da República, que “regulamenta o processo de escolha dos dirigentes de instituições federais de ensino superior, nos termos da Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995” (BRASIL, 1996), “O Presidente da República designará *pro tempore* o Reitor ou o Vice-Reitor de universidade e o Diretor ou o Vice-Diretor de estabelecimento isolado de ensino superior quando, por qualquer motivo, estiverem vagos os cargos respectivos e não houver condições para provimento regular imediato.” (*idem*)

Segundo Gabriela Ferreira e Amâncio de Oliveira (2020) o conjunto de ações de cooperação educacional que teriam a capacidade de influenciar as preferências e interesses de outros atores podem ser denominado de *diplomacia educacional e diplomacia científica*. Apontam assim, para a relevância da diplomacia educacional, bem como da diplomacia cultural e da diplomacia científica, como instrumentos de um tipo *poder brando*⁴ brasileiro construídos durante o século vinte. (FERREIRA e DE OLIVEIRA, 2020). Essa mesma referência ao poder brando da cooperação educacional foi feita em diversas entrevistas da presente pesquisa.

Jane Knight (2021), Zhan Qiang (2003) e Gabriela Ferreira e Amâncio de Oliveira (2020) ajudam-nos a compreender que a cooperação internacional em educação são iniciativas de motivação não exclusivamente educacionais, mas também de política internacional. Ou seja, enquadram as diplomacias culturais, educacional e científica como instrumento de atendimento da política externa. Apontam, portanto, que existem motivações para a cooperação internacional educacional que superam os limites da política educacional, assim como ocorre nas políticas científica e cultural (FERREIRA e DE OLIVEIRA, 2020).

A análise dessas diplomacias educacional e científica como parte da política externa brasileira por Ferreira e de Oliveira (2020), encontram fundamento em evidências como a existência da Divisão de Temas Educacionais e de Língua Portuguesa do Ministério das Relações Exteriores (DELP/MRE) principal responsável por iniciativas como o Programa Estudante Convênio (PEC-G). Para o Ministério das Relações Exteriores a DELP seria a principal responsável por dirigir a cooperação educacional brasileira, veremos entretanto, que outras iniciativas que não foram constituídas sob a tutela da divisão foram de grande relevância para a cooperação internacional em educação brasileira no período analisado.

Segundo a página eletrônica do Ministério das Relações Exteriores até 2020⁵, a política externa agiria por meio da cooperação educacional em três frentes: política, econômica e cultural. O aspecto político seria a promoção de uma aproximação dos Estados

4 Tradução nossa para o termo "soft power" conceito cunhado e amplamente difundido pela obra de Joseph Nye, definido no seu livro "Soft Power: The Means to Success in World Politics" de 2004, como o poder de persuasão de um Estado, definindo o comportamento de outros atores por meio do seu poder de atração não por pagamento ou ameaça.

5 Em alterações recentes, não apenas o texto mas também a leitura do MRE sobre o papel da cooperação internacional educacional alterou-se. Entretanto, para a presente pesquisa, a leitura expressada até 2020, resultado do direcionamento dado durante o Governo Michel Temer é de interesse analítico.

por meio dos cidadãos, promovendo o Brasil como um país que agiria com base em princípios de solidariedade e respeito, em especial no que tange à crescente cooperação sul-sul. Já a frente econômica compreenderia na formação de mão-de-obra qualificada como forma de promover desenvolvimento econômico. Por último, no que tange à frente cultural a página da divisão aponta:

Culturalmente, a convivência, o aprendizado do idioma e a troca de experiências contribui para o estreitamento de laços entre as sociedades. Com isso, tem-se a formação de uma cultura de integração, de conhecimento mútuo das realidades de outros países, em meio a uma forte significação humanista. Como resultado, aumenta-se a compreensão mútua e a tolerância. (MRE, 2020)

Os argumentos apresentados pelo Ministério das Relações Exteriores para a contribuição da cooperação educacional são relevantes por nos permitirem compreender que iniciativas poderiam ser consideradas e apoiadas pelo mesmo até então. Entretanto, podemos considerar as definições demasiadamente amplas e pouco objetivas, portanto, por mais que nos ajudem a demonstrar a relevância da cooperação internacional educacional, não poderíamos tomá-las como base conceitual para o presente estudo. É relevante constatar, entretanto, que esses argumentos refletem parte significativa das justificativas apresentadas para a criação e desenvolvimento dos programas e instituições que analisamos na presente tese.

Como parte do esforço em demonstrar a relevância da cooperação internacional educacional como instrumento de política exterior, destacamos como governo dos Estados Unidos da América trataram a temática até 2020. O Escritório de Assuntos Educacionais e Culturais⁶ da Subsecretaria de Diplomacia Pública e Assuntos Públicos do Departamento de Estado do governo norte-americano define o seu papel de maneira bastante próxima à contribuição cultural vista pelo MRE brasileiro.

O Escritório de Assuntos Educacionais e Culturais (ECA) formata e implementa intercâmbios educacionais, profissionais e culturais e outros programas que criam e sustentam compreensão mútua com outros países, necessário ao avanço dos objetivos de Política Externa dos Estados Unidos

6 Bureau of Educational and Cultural Affairs (ECA)

da América. Os programas da ECA cultivam laços pessoa a pessoa entre líderes globais atuais e futuros que constrói redes e relacionamentos pessoais duradouros e promove a segurança nacional e os valores dos Estados Unidos da América. (EUA, 2020)⁷

Carlos R. S. Milani, Francisco C. da Conceição e Timóteo S. M'bunde (2016) analisam a cooperação internacional educacional como parte da cooperação internacional brasileira para o desenvolvimento, analisando-a sob o conceito de *dilema de graduação*⁸. Os autores analisam a cooperação educacional a partir do conceito de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). A escolha conceitual dos autores permite a análise da cooperação educacional sul-sul desenvolvida no âmbito da dos Programa Estudante-Convênio Graduação (PEC-G), programa desenvolvido pelo governo brasileiro desde 1964.

O contexto da criação do PEC-G ajuda a compreender a escolha da abordagem conceitual, tendo em vista que esse surge como uma resposta do governo brasileiro ao debate da cooperação sul-sul destinada a promover o desenvolvimento de países do sul global com relativa autonomia em relação aos países do norte global. O Brasil apresentou-se, portanto, com um prestador de cooperação sul-sul para o desenvolvimento ao conceder bolsas de estudo para estudantes de outros países do sul global conveniados para estudar em instituições de ensino superior brasileiras.

Importante destacar que os programas de estudante-convênio de graduação e pós-graduação apresentam-se como as mais longevas iniciativas de internacionalização do ensino superior brasileiro. Os programas são essencialmente destinados a qualificar o país como prestador de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) para outros países do sul global e como uma das lideranças dentre esses.

7 The Bureau of Educational and Cultural Affairs (ECA) designs and implements educational, professional, and cultural exchange and other programs that create and sustain the mutual understanding with other countries necessary to advancing United States foreign policy goals. ECA programs cultivate people-to-people ties among current and future global leaders that build enduring networks and personal relationships and promote U.S. national security and values. Disponível em: <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-public-diplomacy-and-public-affairs/bureau-of-educational-and-cultural-affairs/>

8 Tradução livre para o termo em inglês "*graduation dilemma*". De acordo com Carlos R. S. Milani, Leticia Pinheiro and Maria Regina Soares de Lima (2017), o dilema da graduação é o dilema enfrentado por estados de segundo nível não detentores de armas nucleares. Esse dilema estaria presente nas principais decisões de política internacional desses Estados, em que estão entre escolhas mais ou menos conformativas com a ordem internacional vigente.

Ao analisar essa cooperação sul-sul educacional como parte da cooperação internacional para o desenvolvimento a partir do dilema de graduação os Milani, Conceição e M'bunde (2017) demonstram que esse tipo de cooperação atende a motivações de ordem estratégica à inserção internacional brasileira. Portanto, os programas descritos atenderiam a objetivos de política exterior que superam as frentes descritas pelo DCE/MRE e as políticas educacionais nacionais.

Segundo os autores, a cooperação internacional brasileira sul-sul no campo da educação por meio da concessão de bolsas para estudantes de outros países em desenvolvimento são parte da tradição de política externa brasileira desde meados do século vinte (MILANI, CONCEIÇÃO, M'BUNDE, 2017). Esses programas de concessão de bolsas serviram, posteriormente, de importante referência para o desenvolvimento de outras políticas, como as universidades de missão institucional internacional.

Para Milani, Conceição e M'BUNDE (2017), além da cooperação educacional para o desenvolvimento, correspondente ao nosso objeto, a cooperação técnica educacional também é de grande relevância, correspondendo ao terceiro setor mais relevante na cooperação técnica sul-sul brasileira. Essa constatação vem a reforçar o caráter estratégico da educação, seja via internacionalização ou cooperação técnica, para a política exterior.

A análise os autores realizam sobre o programa é de grande interesse para a pesquisa por destacar a relevância em termos de política internacional do que os relatórios Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional da Agência Brasileira de Cooperação do MRE (ABC-MRE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) chamam de *formação de pessoal estrangeiro em ensino superior*. Adotamos a expressão que identifica as iniciativas nacionais para o ingresso de estudantes estrangeiros no ensino superior brasileiro em nossa pesquisa por considerarmos que descreve adequadamente não apenas a experiência de PEC-G e PEC-PG, como também de UNILA e UNILAB.

As iniciativas analisadas a partir do conceito de CDI (ou COBRADI) são partes essenciais do conjunto de projetos e programas de internacionalização do ensino superior. Entretanto, essa categoria encontra dificuldades para explicar outras iniciativas fundamentais e de escala e relevância igual ou superior, nomeadamente as universidades federais de missão institucional internacional e o programa Ciência sem Fronteiras. Ou seja, por mais que a

categoria de formação de pessoal estrangeiro em ensino superior desenvolvida para compreender a COBRADI seja útil para analisar uma parte da internacionalização de UNILA e UNILAB, de certo, nem essa categoria, nem a categoria CDI (ou COBRADI) abarcam diferentes dimensões de sua atuação internacional e da sua relevância para a política exterior brasileira.

As semelhanças estão basicamente no fato de que, assim como as iniciativas da COBRADI, essas universidades terem programas de internacionalização cujas principais ações constituem na recepção de estrangeiros como estudantes de maneira gratuita. O que podemos considerar uma forma de cooperação internacional para o desenvolvimento, ao promover o denominado pelo IPEA (2018) de “formação de pessoal estrangeiro de nível superior no Brasil”. A lei de criação de ambas as universidades centralizam a contribuição na formação de recursos humanos. No caso da UNILA:

Art. 2º A Unila terá como objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas de conhecimento e promover a extensão universitária, tendo como missão institucional específica formar recursos humanos aptos a contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina, especialmente no Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. (BRASIL, 2010a)

Norma semelhante à que define a missão instituição da UNILAB:

Art. 2º A Unilab terá como objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas de conhecimento e promover a extensão universitária, tendo como missão institucional específica formar recursos humanos para contribuir com a integração entre o Brasil e os demais países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP, especialmente os países africanos, bem como promover o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e educacional. (BRASIL, 2010b)

Ambos artigos apresentam de maneira sintética a missão institucional internacional inicial das instituições, e, o fazem apresentando a formação de recursos humanos estrangeiros (e brasileiros) como centro de suas atividades. Importante destacar, porém, que a proposta já

explícita que pretende promover pesquisa, ensino e extensão para a formação de recursos humanos destinados à integração regional ou internacional.

Sendo assim, a proposta dessas instituições fogem ao conceito de CDI, e transbordam os limites da formação de pessoal estrangeiro como forma de inserção internacional estratégica como doador de cooperação internacional. As instituições desenvolvem suas atividades como forma de fomentar a integração regional entre latino-americana e a integração internacional entre Brasil e países de língua portuguesa. Ou seja, ambas as universidades foram criadas para servirem a objetivos de política exterior mais específicos que o oferecimento de cooperação internacional para o desenvolvimento, como os programas de estudante-convênio já desenvolvem há décadas.

As diferenças entre as universidades e as iniciativas identificadas pela CDI se encontram não somente no contexto em que foram criadas, mas também nos objetivos e práticas que o conceito de CDI dificilmente poderia abarcar. Primeiramente, quando verificamos os objetivos institucionais eles são dirigidos para motivações estratégicas de promover a integração com países africanos de língua portuguesa e de países latino-americanos. A formação de pessoal estrangeiro de ensino superior seria apenas um dos elementos, apesar de central, dentro desse objetivo. O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UNILA 2013-2017 afirma:

A missão da UNILA é: contribuir para a integração solidária da América Latina e Caribe, mediante a construção e a socialização da diversidade de conhecimentos necessários para a consolidação de sociedades mais justas no contexto latino-americano e caribenho. (UNILA, 2013)

Ambas as universidades se propõem a ser não apenas centros de formação de recursos humanos, mas também de produção científica e intelectual para a integração regional e internacional, promoção de integração intercultural, e promoção do resgate histórico das identidades latino-americana e afro-brasileira, ou, nos termos de Lélia Gonzales (1988) de identidade de uma América Ladina⁹. Parte desses objetivos, inclusive, são desenvolvidos

⁹ Expressão utilizada por Lélia Gonzales (1988) para denominar a população brasileira, majoritariamente negra, e portanto, amefricana. A autora apropria-se da expressão colonial *ladina* que se referia às pessoas negras escravizadas que dominavam o idioma português. Ou seja, o Brasil teria uma identidade forjada em grande parte por essa população amefricana que domina o português, ou uma versão dele, o *pretuguês*.

pelas próprias instituições ao longo do seu desenvolvimento, não se restringindo ao definido pelas autoridades federais, como fica evidente no PDI 2013-2017 da UNILA.

Ou seja, por mais que sejam iniciativas de cooperação internacional no plano da educação, essas não tem como objetivo somente localizar o país entre os promotores de desenvolvimento do sul-global. Por mais relevante que seja a busca e a conquista desse lugar nas relações internacionais para a Política Externa Brasileira, as universidades que analisamos possuem objetivos mais ambiciosos e específicos, destinam-se principalmente a prover elementos materiais e imateriais de integração do Brasil com a África lusófona¹⁰ e com a América Latina e Caribe, em especial a *hispanohablante*¹¹.

Destacamos também, que a grande maioria dos países dos quais UNILA e UNILAB receberam estudantes no período analisado já eram contemplados pelos Programas Estudante-Convênio de graduação (PEC-G) e pós-graduação (PEC-PG). Ou seja, se as instituições fossem destinadas somente à CDI via formação de recursos humanos sua criação seria redundante com a uma possível expansão de programas já existentes e desenvolvidos desde meados do século vinte para essa finalidade. Analisamos essa contribuição à CDI no início da quarta parte da presente tese ao descrevermos a contribuição de UNILA e UNILAB para formação de pessoal estrangeiro em ensino superior tendo como referência o PEC-G.

A criação das instituições carregava, entretanto, outros objetivos de política exterior mais audaciosos que a tradicional CDI brasileira em educação. Sendo assim, enquadrar as experiências tratadas na presente pesquisa no conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento, ou na COBRADI, poderia limitar os nossos resultados e análise àquele objetivo de formação de profissionais especializados, muito semelhante ao desenvolvido pelos programas de estudante-convênio de graduação e pós-graduação. O nosso objeto, por

10 A ideia de uma integração da lusofonia afro-brasileira retira do discurso os principais fatores em comum entre esses países, a colonização portuguesa e as consequências do tráfico colonial português de milhões de escravizados negros. Importante destacar que parte expressiva da população dos países de colonização portuguesa, apesar da língua oficial ser o português, essa não é a língua nativa. Lélia Gonzalez (1988) apontará que o Brasil terá como língua corrente o *pretuguês*, língua resultado da assimilação do português pela maioria populacional de origem de diferentes regiões do continente africano.

11 A expressão corrente na UNILA em espanhol *hispanohablante* se refere àqueles que falam espanhol. Importante destacar que para parte expressiva da população da América Latina e Caribe que tem como língua oficial o espanhol, essa também é apenas a segunda língua. Línguas como Quêchua, Guarani e Aymará são majoritárias como primeiras línguas de parte expressiva das populações não-brancas, sendo também línguas comuns à comunidade acadêmica da universidade.

mais que possa ser parcialmente compreendido por essa lente, necessita de um enquadramento mais amplo que nos permite observá-lo mais profundamente.

Visto que a UNILA foi desenvolvida a partir da leitura que o Brasil faria parte de regiões por laços geográficos, históricos, culturais e políticos, uma leitura possível se dá a partir dos regionalismos. Ou seja, a UNILA corresponderia a iniciativas de integração e cooperação destinadas à América Latina. A região definida como prioridade da Política Exterior Brasileira (PEB) por dispositivo constitucional, ganhou relevância na PEB no Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

A universidade, surgida do Instituto Mercosul de Estudos Avançados, e pensada inicialmente para promover a integração do bloco, tem seu escopo expandido em linha com a expansão da área prioritária da política exterior durante o Governo Lula. Partindo do Mercosul, prioridade dos seguidos governos desde os anos 1990, parcerias direcionadas não apenas para o subcontinente sul-americano, já prioridade durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2001), para o subcontinente latino-americano durante os governos Lula e Dilma.

Ou seja, a proposta de uma universidade destinada à integração, em um primeiro momento destinada à pós-graduação e aos estudos avançados para a integração do Mercosul, foi constituída como uma proposta mais ampla e complexa que a inicial. Além de se propor a superar as limitações do bloco, a instituição também fora remodelada de uma instituição regional de pesquisa para uma universidade federal brasileira voltada para a integração regional educacional via internacionalização e cooperação internacional.

A UNILAB, por outro lado, esteve afinada com a retomada de uma ativa política externa para a África desenvolvida pelo Chanceler Celso Amorim durante o Governo Lula (2003-2010), na qual os países de língua portuguesa tiveram papel central, em especial Angola e Moçambique. Esses países foram destino de múltiplos projetos de cooperação internacional, receberam volumosos investimentos de companhias sediadas no Brasil e visitas de estado por parte do Presidente Lula e da Presidenta Dilma Rousseff.

Essas relações e os propalados laços históricos e linguísticos entre Brasil e os países africanos de língua portuguesa não seriam suficientes para definirmos uma região, ou um

processo de integração regional. A lei de criação da UNILAB fala de *internacionalização* ou de *integração internacional* quando se refere às relações com países de língua portuguesa.

Ou seja, apesar dos regionalismos latino-americanos poderem servir de abordagem para a leitura da cooperação internacional desenvolvida pela UNILA, o mesmo não podemos dizer sobre a UNILAB. As propostas de política externa contidas nos projetos de criação de UNILA e UNILAB analisamos com mais atenção na terceira parte da tese, ao debatermos o contexto e as motivações da criação de ambas universidades e como elas se relacionam com a inserção internacional brasileira de maneira mais ampla.

A cooperação internacional educacional desenvolvida pelo governo brasileiro a partir da criação e desenvolvimento de UNILA e UNILAB, como universidades de missão institucional internacional relaciona-se com as categorias de diplomacia educacional, cooperação internacional para o desenvolvimento e com os regionalismos e integração regional, mas não se explica por eles. O desafio da presente pesquisa, portanto, avança no sentido de compreender as especificidades dessas instituições de cooperação educacional no campo da política externa, buscando compreender sua singular contribuição para as relações exteriores brasileiras.

Para essa compreensão resolvemos avançar na compreensão do funcionamento das relações internacionais dessas universidades e como essas se relacionam com a política exterior e suas instituições, fizemos três movimentos analíticos que se projetam nas quatro partes da presente tese.

Em primeiro lugar, buscamos inserir UNILA e UNILAB no panorama mais amplo de políticas nacionais de internacionalização do ensino superior, o que nos permitiu compreender de que forma elas foram pensadas como parte de um conjunto mais amplo de iniciativas federais que visam uma educação superior e uma ciência brasileiras internacionalizadas. Investigamos as diferentes categorias e motivações para essas iniciativas de internacionalização, e, demonstramos como UNILA e UNILAB fazem parte de um seleto grupo dentre elas que cuja criação foi motivada por interesses predominantemente de política internacional.

Em seguida, em um segundo movimento, analisamos a iniciativa de UNILA e UNILAB sob no panorama da cooperação internacional brasileira em educação, significativamente mais restrito que o de internacionalização. Nesse movimento analisamos as universidades a partir de uma série de categorias de cooperação internacional por temas e atores envolvidos o que nos permitiu observar com mais atenção as implicações políticas das escolhas feitas no perfil de cooperação internacional adotado nas instituições. Sua inserção nas hierarquias presentes na cooperação internacional e sua contribuição para a cooperação internacional brasileira de maneira mais ampla.

Como terceiro movimento estudamos o papel de UNILA e UNILAB na formação de pessoal estrangeiro em ensino superior ao longo da década de 2010. Analisamos, portanto, o processo de amadurecimento e desenvolvimento da internacionalização de UNILA e UNILAB via recepção de estudantes internacionais. Damos especial atenção ao desenvolvimento da internacionalização da UNILA e suas implicações devido às muitas mudanças feitas em suas políticas de ingresso de estudantes estrangeiros.

2 POLÍTICAS NACIONAIS DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Na presente seção faremos uma revisão bibliográfica inicial acerca da internacionalização do ensino superior no Brasil e buscaremos construir um panorama das principais iniciativas desenvolvidas nesse campo no Brasil no período analisado. Para tanto, inicialmente trazemos o debate acerca do conceito de internacionalização do ensino superior, suas possibilidades, bem como as escolhas que fazemos nesse campo.

Em seguida, trazemos uma série de tipologias que nos ajudam a compreender as diferentes formas e estratégias de internacionalização, em especial, aquelas que acabam por constituir em iniciativas de cooperação internacional. Em seguida, fazemos uma análise preliminar da aplicabilidade desses conceitos sobre as políticas nacionais para a internacionalização da educação superior no Brasil.

A partir dos debates feito sobre os as categorias das políticas nacionais de internacionalização do ensino superior selecionadas para essa primeira parte da tese, formulamos um panorama dessas políticas a partir de suas motivações e direcionamentos. Com base nesse panorama debatemos como as políticas de internacionalização desenvolvidas no âmbito do Ministério da Educação (MEC) são fomentadas por orientações de política exterior.

2.1 A internacionalização do ensino superior

John K. Hudzik (2015) aponta para o fato de que a ideia de internacionalização do ensino superior não ser algo novo ou contemporâneo. Segundo o autor, a ideia de pessoas viajarem para outras regiões do mundo em busca de obter mais conhecimento estaria na própria raiz da ideia de educação superior (HUDZIK, 2015).

O autor cita instituições da antiguidade e medievais como as Escolas Confucionistas na China (século sexto a.c), Academia Platônica de Atenas (século quinto a.c), Biblioteca de Alexandria (século quatro a.c), a Academia de Gunishapur na Pérsia (século três), Nalanda na Índia (século cinco), e a Itália Renascentista (século catorze) como exemplos. Essas instituições atraíam pessoas de grandes distâncias para aprofundarem seus conhecimentos (HUDZIK, 2015).

Segundo o autor, na antiguidade, assim como no tempo presente, influências transnacionais e interculturais tem impacto direto sobre as missões centrais da educação superior de criação e disseminação do conhecimento, e, mais recentemente a aplicação dos novos conhecimentos (HUDZIK, 2015). Por conseguinte, para Hudzik (2015) a internacionalização é uma relevante contribuição para as principais funções do ensino superior. No Brasil, entendemos que essas funções são equivalentes ao tripé do ensino superior: pesquisa, ensino e extensão. Por isso, o debate da internacionalização nos três é fundamental.

O Plano Nacional de Educação¹², por exemplo, aponta como uma das estratégias de uma de suas metas concernentes à educação superior "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; (BRASIL, 2014)". A mobilidade internacional é um dos mais importantes tipos de iniciativas de internacionalização, sendo a principal motivação para a maioria das políticas nacionais de internacionalização do ensino superior, como foi, por exemplo, o Programa Ciência Sem-Fronteiras.

O conceito de internacionalização quando aplicado ao ensino superior pode adquirir uma série de diferentes interpretações. A mais recorrente, como podemos ver em autoras(es) como Jane Knight (1993, 2021) e Qiang (2003), corresponde à ideia de que esse processo de

12 Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela lei federal Nº 13.005/2014 que cumpre o Artigo 214 da Constituição Federal que dispõe: Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

internacionalização seria uma resposta das instituições de ensino à globalização econômica e aos avanços tecnológicos nas comunicações e transportes a partir da segunda metade do século vinte.

Para Qiang (2003) a internacionalização seria uma resposta à intensificação ao processo de globalização experimentado nas últimas décadas do século vinte, e, correspondendo, portanto, a uma necessidade das instituições de ensino de inserir-se à globalização econômica de maneira vantajosa. Essa avaliação é aplicada à dinâmica de inserção de atores não-centrais das Relações Internacionais no período, como universidades, governos subnacionais, sindicatos e organizações não-governamentais.

De acordo com o autor, o processo de globalização econômica e de rápido avanço nas tecnologias de comunicação facilitaram a internacionalização das instituições de ensino superior, por mais que esse não seja um fenômeno novo ou inédito (QIANG, 2003). Desde sua origem, as instituições universitárias foram polos de atração de indivíduos de diferentes regiões do planeta, convertendo-se em ambientes cosmopolitas e de produção e reprodução de conhecimento internacionalizado (HUDZIK, 2015).

O governo federal brasileiro desenvolve desde a década de 1960 políticas nacionais de internacionalização do ensino superior desenvolvidas por órgãos do governo federal como o Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações(MCTI)¹³, e o Ministério da Educação (MEC). Essas políticas são direcionadas em sua maioria às instituições públicas, e, em menor grau, às instituições sem fins lucrativos (em especial, as instituições confessionais).

As universidades, diferentemente de outros atores não-centrais das Relações Internacionais, possuem uma dimensão internacional por definição, seja na atração de estudantes, pesquisadoras(es), professoras(es), no desenvolvimento de atividades econômicas em rede, eventos internacionais, divulgação científica internacional, etc.

13 Nome em 2021 do ministério responsável pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e de outras políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da ciência brasileira. Já foi denominado de Ministério da Ciência e Tecnologia (1992-2011), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (2011-2016), e Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (2016-2020), quando retornou ao nome anterior.

No caso brasileiro, por exemplo, a existência de programas institucionalizados de cooperação internacional é relacionada entre os critérios de avaliação para a elevação de instituições de ensino universitário para universidade (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010 p.2)¹⁴. Ou seja, por definição, conceitual e normativa, universidades são internacionalizadas.

Compreendemos, portanto, que debater a internacionalização das universidades como produto do fenômeno da globalização deve ser feito com cautela, tendo em vista que essas instituições antecedem o próprio Estado Moderno, e as Relações Internacionais como as compreendemos hoje. Todavia, a intensidade e o formato da internacionalização desenvolvida possui forte influência seja dos avanços tecnológicos, seja da globalização econômica, e, da consequente formação de um mercado internacional de serviços educacionais (SAUVÉ, 2002).

Flávia Paiva e Silvia de Britto (2018) apontam que a internacionalização do ensino superior, em especial, da pós-graduação, tornou-se cada vez mais presente diante do estágio do desenvolvimento capitalista a partir da década de 1990. As autoras inserem essa tendência, entretanto, dentro do dilema acerca das conflitantes perspectivas acerca da educação como bem público ou serviço de mercado (PAIVA; BRITTO, 2018).

Para as autoras, a internacionalização da pós-graduação, se orientada por uma percepção da educação como bem público, conduziria à uma *cooperação internacional horizontal* direcionada à produção de conhecimento. Por outro lado, essa internacionalização pode ser orientada por uma perspectiva mercantilizada da educação, observando-a como um serviço ou mercadoria global, destinada a produzir mão-de-obra e inovações técnicas para grandes corporações (PAIVA; BRITTO, 2018).

Essa leitura mercantilizada projetaria o fortalecimento do papel de grandes corporações na oferta de serviços educacionais na pós-graduação. Uma internacionalização que caminhará no sentido de promover e incentivar a concentração e transnacionalização do capital. As autoras fazem, portanto, uma importante distinção entre a internacionalização da educação e a transnacionalização do capital na área educacional (PAIVA; BRITTO, 2018).

14 “Art. 5º Recebido no CNE, o processo será analisado pela CES/CNE em consonância com o art. 52 da Lei nº 9.394/1996, considerando-se os seguintes parâmetros: [...] XIII - cooperação nacional e internacional, por meio de programas institucionalizados” (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010).

Angela Siqueira (2014) aponta para a crescente pressão sobre governos para passar a compreender a educação como um produto passível de regulação comercial, inclusive via instrumentos multilaterais como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)¹⁵. Segundo a autora o fato de muitos países ainda considerarem a educação como um direito social é visto como uma barreira a ser superada para a formação de um mercado internacional educacional em educação (SIQUEIRA, 2014).

Jane Knight (2003) aponta que apesar da internacionalização do ensino superior ser um fato muito anterior, as discussões no início do século vinte-e-um no âmbito do GATT e da Organização Mundial do Comércio (OMC) acerca do comércio de serviços demonstra como a educação superior a passou a ser vista como um produto comercializável e para o qual existiria um mercado em expansão (KNIGHT, 2003). No caso brasileiro, Constituição Federal de 1988 define:

“Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988)

Apesar disso, a constituição não obriga o Estado a disponibilizar o ensino superior para todos, reconhecendo a realidade à época da constituinte em que boa parte das matrículas no ensino superior eram feitas em instituições privadas. De acordo com o Censo da Educação Superior do Instituto Anísio Teixeira (2020), em 2018, último ano de nossa análise, 75,4% das matrículas no ensino superior brasileiro eram em instituições privadas, apenas 24,6% em instituições públicas.

Com mais de 6 milhões de matrículas no ensino superior privado o Brasil é um importante mercado educacional e a presença de multinacionais como a Laureate International, de universidades privadas brasileiras como a Universidade Paulista (UNIP), e

15 Sigla em inglês correspondente ao nome original General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), principal instrumento normativo do regime internacional de comércio.

de grandes holdings¹⁶ brasileiras como Cogna e Yduqs com ações listadas em bolsas de valores é uma das mais importantes evidências disso.

Importante destacar que o grande crescimento das instituições privadas de ensino superior passaram por importantes incentivos regulatórios e financeiros entre os anos 1990 e 2018. Programas federais como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)¹⁷, criado ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e o Programa Universidade Para Todos (PROUNI)¹⁸, criado no Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foram fundamentais para a ampliação da oferta de vagas e acesso às instituições privadas de ensino superior.

As corporações educacionais oferecem uma variedade de opções de internacionalização educacional para os estudantes, em especial de poder aquisitivo mais elevado, como duplas-titulações internacionais em nível de graduação e pós, mobilidade acadêmica, aulas em idiomas estrangeiros, docentes estrangeiros, etc. Essas estratégias estão vinculadas ao valor de mercado da formação superior internacional que Jane Knight (2021) relaciona com a competitividade do mercado de trabalho, e a exigência de determinados padrões internacionais de formação acadêmica.

Sendo assim, se por um lado a internacionalização do ensino superior brasileiro é majoritariamente desenvolvida pelas instituições públicas, elas não conformam a totalidade desse processo. A internacionalização promovida pelas instituições privadas brasileiras orientadas ao concorrido mercado de serviços educacionais no Brasil compõem um relevante objeto para a compreensão da mercantilização da educação superior no Brasil, e, para o posicionamento do Brasil no mercado internacional da educação. Apesar disso, sua relação com a política externa brasileira está circunscrita às lentas negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

16 *Holding* é um termo em inglês, estrangeirismo e jargão da administração, que faz referência a empresas cuja função é reunir participações em múltiplas empresas. Sendo assim, Cogna e Yduqs, apesar de serem desconhecidas do público em geral, são empresas que possuem várias companhias do ramo da educação no Brasil, em especial, no ensino superior. Algumas, todavia, bastante conhecidas, como Estácio, Anhanguera, Unopar e Ibmecc.

17 Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), foi um fundo criado pela Lei 10260/2001 que ofereceu financiamento subsidiado para o acesso ao ensino superior privado (BRASIL, 2001). O programa passou reformulações em 2010 e 2015.

18 Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído pela Lei 11096/2005, é um programa do Ministério da Educação (MEC) de concessão de bolsas de estudos integrais ou parciais em instituições privadas pagas por meio de isenção de impostos (BRASIL, 2005).

O movimento de transnacionalização do capital no setor educacional é um dos elementos de reforço desse processo de internacionalização direcionado ao atendimento das demandas do mercado de trabalho, em especial, de cargos de alta renda em corporações também transnacionalizadas. Um elemento necessário de ser compreendido, mas que não está no escopo da nossa pesquisa. Fazemos uma ressalva, entretanto, para elementos em políticas públicas de internacionalização da educação que buscam atender às demandas desse mercado de trabalho internacionalizado e de parcerias com corporações transnacionais.

Para Jane Knight (2021), a internacionalização do ensino superior nas últimas três décadas transformou consideravelmente o ensino superior, e, passando por mudanças inclusive sobre o que seria essa internacionalização. Segundo a autora, a contemporânea bifurcação entre internacionalização *no exterior*¹⁹ e *em casa*²⁰ seria um importante elemento dessa transformação.

O primeiro formato (no exterior) representa a tradicional internacionalização pautada na mobilidade acadêmica, atração de estudantes estrangeiros, formação de redes, eventos internacionais e etc. Entretanto, o segundo teria evoluído do ensino de línguas estrangeiras e estudos de área, para currículos que integram perspectivas internacionais, globais, interculturais e comparativas ao processo de ensino-aprendizagem (KNIGHT, 2021).

A autora destaca que para descrever a dimensão internacional da educação superior vários termos são empregados, destacando desde o termo de *cooperação internacional*, passando *educação internacional*, e, por fim, *internacionalização*. Ela vai apontar, entretanto, que cada um desses termos fora desenvolvido e passou a ser utilizado em um contexto histórico, fazendo referência a determinados perfis de atividades internacionais do ensino superior (KNIGHT, 2021).

O termo *educação internacional* estaria vinculado, principalmente, à internacionalização como um diferencial qualitativo na educação na competição no mercado, seja para as instituições de ensino, seja para os egressos desses cursos. Ou seja, está muito próxima da concepção da educação como serviço de mercado (PAIVA; BRITTO, 2018), e,

19 Termo traduzido do inglês “abroad”, que faz referência às estratégias de internacionalização realizadas a partir do contato com instituições e indivíduos estrangeiros.

20 Termo traduzido do inglês “at home”, que se relaciona às estratégias de internacionalização feitas dentro da comunidade acadêmica sem necessariamente um contato direto ou deslocamento com instituições ou acadêmicos estrangeiros.

está presente não somente nas instituições privadas mas também em algumas iniciativas de instituições públicas brasileiras.

Os termos *cooperação internacional*, *cooperação internacional para o desenvolvimento* e *educação internacional* são tidos como termos tradicionais no campo, desenvolvidos a mais de meio século. Esses termos correspondem a iniciativas como a atração de estudantes estrangeiros, intercâmbios estudantis, acordos culturais e o ensino de línguas estrangeiras, também tradicionais (KNIGHT, 2021). Essas atividades tradicionais são as principais iniciativas presentes nas políticas públicas nacionais para internacionalização do ensino superior brasileiro.

A autora define internacionalização como “o processo de integração de dimensão internacional, intercultural ou global no propósito, funcionamento e oferta das instituições e sistemas de educação superior” (KNIGHT 2004, p. 11 apud KNIGHT 2021, p. 71.)²¹. Essa definição abarca de maneira ampla o nosso objeto, ao mesmo tempo em que a autora nos sinaliza para a adequação do termo *cooperação internacional* para um conjunto de iniciativas tidas como tradicionais dentre as ações de internacionalização (KNIGHT, 2021).

A internacionalização do ensino superior pode envolver atores de diferentes níveis, com capacidades de atuação e interesses distintos. A internacionalização pode envolver atores de nível institucional, nacional, subnacional, sub-regional, regional, inter-regional e internacional. Dentre esses, Jane Knight possui seu foco de análise no nível institucional, buscando compreender suas motivações e iniciativas (KNIGHT, 2021).

A leitura das motivações para a internacionalização apontadas por de Jane Knight (2021) são de grande serventia à nossa análise. Apesar de estarmos preocupados com o nível nacional de política pública para a internacionalização do ensino superior, as políticas públicas nas quais centramos nossa análise compreendem justamente a criação e desenvolvimento de duas instituições de ensino superior destinadas à internacionalização em casa e no exterior.

Na presente tese, portanto, não temos como objeto as ações desenvolvidas a partir da natureza internacional do desenvolvimento das universidades, mas sim, de políticas públicas

21 Original em inglês: “the process of integrating an international, intercultural or global dimension into the purpose, functions or delivery of postsecondary education institutions and systems.”

desenvolvidas para o incentivo e modelamento dessa internacionalização. Ou seja, como o governo brasileiro desenvolveu a internacionalização do ensino superior a partir de políticas públicas nacionais, especialmente a criação e desenvolvimento das universidades federais de missão institucional internacional.

Qiang (2003) responde em seu texto ao contexto do início do século vinte e um em que os processos de internacionalização de instituições de diferentes setores foram largamente descritos como produto da reação à globalização que apresentou outras demandas às instituições superiores. Todavia, sua relativização da tensão globalização homogeneizante versus globalização intercultural não é suficiente para abarcar as contradições existentes nos processos de internacionalização (QIANG, 2003).

Para ele, a internacionalização não necessariamente produziria um efeito homogeneizante, já que a resposta dada a partir de cada país estaria muito vinculada à sua formação cultural, chegando a poder ser chamada de "relações internacionais/interculturais" (QIANG, 2003).

Podemos afirmar que esse efeito homogeneizante pode ocorrer em diferentes graus a depender, não somente dos países que desenvolvem as políticas de internacionalização, mas das políticas em si. A diversidade de políticas e iniciativas de internacionalização podem gerar diferentes resultados e respondem de maneiras diferentes aos estímulos da globalização econômica.

A abordagem de Qiang (2003) remete ao processo de internacionalização da educação superior como um fenômeno sistêmico, mas de inserção definida pelas instituições de ensino, ou seja, enquadra-se ao que na época costumava-se denominar de novos atores (QIANG, 2003).

Essa abordagem contribui de maneira parcial para entender o nosso objeto, pois apesar de possuir um importante contexto intercultural, a internacionalização promovida por UNILA e UNILAB podem ser entendidas como uma forma de adaptação à globalização econômica. Apesar disso, outros consideram que as instituições estejam mais próximas de integrar movimentos de resistência a essa globalização via integração regional e cooperação internacional sul-sul.

O autor, entretanto, reconhece a pertinência de ler-se o fenômeno a partir das políticas nacionais como no trabalho de Knight e De Wit (1997). Jane Knight (2021) reconhecerá a necessidade de se observar as políticas não apenas a partir do olhar das instituições, mas também de todos os atores que se engajam na internacionalização do ensino superior. A seguir, algumas categorias e conceitos para compreendermos a internacionalização.

2.2 Compreendendo a internacionalização: atores, motivações, estratégias e dilemas

Para compreendermos a internacionalização do ensino superior, sua diversidade de atores, motivações e estratégias, trazemos nessa seção algumas contribuições conceituais sobre como categorizar essas iniciativas. Além de analisarmos os conceitos e categorias desenvolvidas por Jane Knight (2021), Zhan Qiang (2003) e Abba e Streck (2018), traremos alguns exemplos de sua aplicação na internacionalização do ensino superior brasileiro, de forma a dar materialidade a essas categorias, bem como testar sua aplicabilidade e limites.

Verificamos sobre como algumas dessas categorias precisam de complementação diante da realidade brasileira do período analisado, bem como, ao menos por vezes, essas categorias se relacionam com tensionamentos da política externa. Nosso primeiro passo nesse sentido é compreender os tipos de atores e os papéis que eles assumem nessas iniciativas, como no quadro a seguir de Jane Knight (2021).

O quadro da autora apresenta-nos o grande escopo de atividades e interesses do que entende-se como internacionalização. Segundo Knight (2021), a pluralidade de atores é um elemento definidor da internacionalização na contemporaneidade (KNIGHT, 2021).

Quadro 1

Atores e seus papéis na internacionalização do ensino superior de acordo com Jane Knight
(2021)

Atores de diferentes níveis	Diferentes tipos de atores	Diferentes papéis dos atores
Institucional	Instituições educacionais (públicas ou privadas)	Formulação de Políticas
Nacional	Agências e departamentos governamentais	Regulação
Subnacional	Organizações não-governamentais ou semi-governamentais	Adocacy
Sub-regional	Associações profissionais ou grupos de interesses	Financiamento
Regional	Fundações	Program Delivery
Inter-regional	Empresas Privadas	Networking
Internacional	Agências de Avaliação e Acreditação ²²	Pesquisa
	Companhias de Tecnologia da Informação	Troca de Informações
		Avaliação
		Acreditação

Fonte: Traduzido e adaptado de Knight (2021, p. 74)

22 Tradução nossa do original “*Quality Assurance Agencies*”(Knight, 2021 p.74)

Parte considerável dessas iniciativas e ações são centradas no atendimento à concorrência comercial entre instituições de ensino privada, e, muitas vezes estão vinculadas às características de mercados de serviços em educação internacional mais consolidados e competitivos como Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul e Austrália.

Todavia, o quadro oferece um panorama razoável das possibilidades, em especial em termos de diversidade de atores possíveis. Para analisarmos a cooperação internacional em educação do ensino superior, os atores que precisam de nossa atenção são os de nível institucional, nacional e internacional. Em termos institucionais damos atenção especial às duas universidades federais de missão institucional internacional, justamente por entendermos que sua criação e desenvolvimento são ativos de políticas nacionais destinadas à cooperação educacional internacional.

No que tange aos tipos de atores, além das duas instituições educacionais supracitadas, também, atemo-nos às agências e departamentos governamentais como os ministérios da educação, relações exteriores, e, ciência, tecnologia e inovação. A CAPES e o CNPQ são importantes agências subsidiárias desses ministérios, a primeira também consistindo em agência reguladora e avaliadora do ensino superior brasileiro. Aqui adicionamos um relevante tipo de ator não relacionado pela autora, as organizações internacionais. Elas possuem um papel relevante nas relações estabelecidas com a internacionalização brasileira do ensino superior, podemos destacar a Organização dos Estados Americanos (OEA), a UNESCO, o Mercosul e a CPLP.

Outros atores como a Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições de Ensino Superior (ANDIFES), organizações não-governamentais, partidos políticos, fundações privadas e públicas, e, governos estrangeiros também são relevantes por serem interlocutores relevantes na formatação de iniciativas cooperação internacional brasileira em educação superior, inclusive nos casos de UNILA e UNILAB.

Em diferentes níveis, praticamente todos os diferentes tipos de papéis possíveis dos atores relacionados pela autora. Talvez os termos Networking e Advocacy, fujam das principais funções das instituições vinculadas à internacionalização, mas é evidente que parte da ação internacional de UNILA e UNILAB envolveu em algum nível networking e advocacy. Um exemplo relevante foi o movimento Unila Resiste, articulação da gestão da

universidade e atores da sociedade civil organizada para impedir o avanço de emenda aditiva em projeto de lei que previa a descaracterização da missão institucional da universidade. Incluiríamos aqui ainda a participação em instituições internacionais como Mercosul, UNESCO e CPLP.

Jane Knight (2021) além de propor um panorama sobre atores e seus papéis na internacionalização do ensino superior, sugere um modelo para compreendermo as motivações de suas iniciativas. Para ela, existem quatro *razões*²³ que motivam o investimento de governos, instituições e pessoas à internacionalização no ensino superior: acadêmica, econômica, política e social (KNIGHT, 2021).

A autora define a *razão acadêmica* como fundamentada nos desejos de promover a dimensão internacional do ensino e da pesquisa, na extensão dos horizontes acadêmicos, na construção de instituições, na promoção e no status, melhora da qualidade, e, a busca pelo atendimento a padrões acadêmicos internacionais (KNIGHT, 2021). Ou seja, essa primeira motivação teria como base interesses acadêmico-científicos, em geral os mais referenciados na promoção da internacionalização, bem como os que fazem referência às motivações mais antigas da internacionalização.

Espera-se que toda iniciativa de internacionalização do ensino superior tenha como principal motivação o desenvolvimento acadêmico, todavia, o trabalho da autora apresenta que essa pode ser apenas uma das motivações. As políticas nacionais brasileiras na promoção da internacionalização do ensino superior são exemplos interessantes sobre como outras motivações permeiam o processo.

A segunda justificativa para a internacionalização apresentada pela autora seria a *econômica*. Ela estaria ligada à geração de receitas, promoção de competitividade, o mercado de trabalho e a incentivos financeiros. As motivações econômicas seriam as principais justificativas para a promoção de programas de internacionalização que envolvam uma agenda de desenvolvimento econômico, seja individual, coletivo ou nacional. Um exemplo bastante seria o programa Ciência Sem Fronteiras (CsF).

23 Tradução livre do termo *rationale*, utilizado pela autora para definir os fatores motivadores da internacionalização do ensino superior.

O programa promoveu o intercâmbio de quase 100 mil (cem mil) estudantes brasileiros de graduação e pós-graduação em instituições estrangeiras. De acordo com a sua descrição oficial, foi criado com o objetivo promover “a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional” (CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS, 2014). Por conseguinte, o programa, apesar de possuir uma justificativa acadêmica na expansão e internacionalização da ciência e da tecnologia, deixa evidente sua principal motivação ao direcionar esses esforços para promoção da competitividade tecnológica e econômica do país.

Um dos efeitos dessa prioridade sobre o programa está nas áreas do conhecimento incluídas no programa, todas vinculadas a interesses econômicos. Mais do que as áreas incluídas, as áreas excluídas do programa evidenciam essa dinâmica: ciências humanas e sociais. Em Portaria Interministerial de 9 de janeiro de 2013, os ministros da educação e da ciência e tecnologia definiram:

Art. 1º Ficam instituídas as áreas e temas prioritários de atuação do Programa Ciência sem Fronteiras, indicados a seguir: I - engenharias e demais áreas tecnológicas; II - ciências exatas e da terra; III - biologia, ciências biomédicas e da saúde; IV - computação e tecnologias da informação; V - tecnologia aeroespacial; VI - fármacos; VII - produção agrícola sustentável; VIII - petróleo, gás e carvão mineral; IX - energias renováveis; X - tecnologia mineral; XI - biotecnologia; XII - nanotecnologia e novos materiais; XIII - tecnologias de prevenção e mitigação de desastres naturais; XIV - biodiversidade e bioprospecção; XV - ciências do mar; XVI - indústria criativa; XVII - novas tecnologias de engenharia construtiva; e XVIII - formação de tecnólogos. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, 2013)

Podemos entender, portanto, o programa como bastante influenciado pela dinâmica de mercado que marca esse perfil de internacionalização. A maior parte das bolsas de estudos foram concedidas na modalidade de graduação sanduíche, 78,7% do total, seguido das modalidades de doutorado sanduíche, pós-doutorado, e doutorado integral (cada uma com menos de 5% do total das bolsas oferecidas).

A oferta do acesso gratuito à mobilidade internacional na graduação pode ser considerado um relevante elemento de democratização à internacionalização, de maneira geral bastante elitizada. Entretanto, as áreas do conhecimento priorizadas, assim como as instituições que mais enviaram estudantes (USP, UFMG, UFRJ, UNB, UFSC e UFRGS foram as universidades com o maior número de estudantes enviados), e, as regiões do país que mais enviaram estudantes em termos relativos (Sul e Sudeste), demonstram uma tendência a um maior acesso à mobilidade internacional mas sem representar uma mudança efetiva na redução de desigualdades entre regiões do país e instituições de ensino superior.

Tabela 1

Ciência Sem Fronteiras

Relação entre o número de bolsistas do programa CsF de 2014 a 2016, de estudantes do ensino superior em 2016 e da população em 2016 por região do país em relação ao total do Brasil

	Bolsistas	% bolsistas	Número de estudantes	% de estudantes	Populaçã o total	% população país
Sudeste	44.620	52,05%	3.020.865	46,09%	85,73 milhões	41,955%
Sul	17.055	19,895%	1.009.048	15,40%	29,21 milhões	14,295%
Nordeste	16.209	18,91%	1.444.368	22,04%	56,53 milhões	27,665%
Centro-Oeste	5.662	6,605%	606.523	9,025%	15,43 milhões	7,55%
Norte	2.181	2,54%	473.479	7,22%	17,44 milhões	8,535%

Fonte: Adaptado de Viviane Cruz (2016, p.140) com dados do Censo do Ensino Superior 2016 do INEP (2017).

O quadro acima com os dados do CsF, do ensino superior e da população brasileira de 2016 demonstram que o programa acentuou as desigualdades regionais no tocante ao ensino superior. As disparidades em favor das regiões sul e sudeste em relação às regiões norte e nordeste acentuam-se quando avaliados os números de bolsas do CsF.

Ainda analisando-se as desigualdades dentro do CsF, pesquisas com a de Rovênia Borges (2016) e de Andreia Vieira (2019) evidenciaram as desigualdades de gênero, raça e classe social no programa, apesar dos inegáveis benefícios para a internacionalização do ensino superior e no grande número de estudantes de graduação e pós-graduação atendidos.

Em dados coletados no Sistema Eletrônico de Concessão Bolsas de Auxílios (SCBA) da CAPES em 2015, 59% dos beneficiados pelo programa eram homens, e 64,87% se autodeclaravam brancos, e apenas 22,63% vinham de famílias com renda de até 3 salários-mínimos (apenas 2,28% vinham de famílias com renda familiar de até um salário-mínimo) (VIEIRA, 2019).

Importante destacar que o programa não apresentou em seu Painel de Controle do Programa Ciência Sem Fronteiras dados como raça e faixa de renda das(os) estudantes bolsistas, apesar de contar com uma aba específica para dados referentes ao gênero. Sueli Carneiro (2019) explica essa escolha a partir do ocultamento estatístico como estratégia de apagamento da existência da pessoa negra nas políticas públicas.

Esse tratamento dispensado à população negra nas estatísticas oficiais faz parte de um elenco de estratégias que têm determinado a invisibilidade do negro nas diferentes esferas da vida nacional, através dos conhecidos mecanismos socialmente instituídos de discriminação racial (CARNEIRO, 2019 p. 15)

O ocultamento estatístico das realidades de classe e raça nas ferramentas de controle e acompanhamento do programa podem indicar que essas dimensões não foram priorizadas em sua formulação e desenvolvimento. Por ocasião da aprovação da lei federal 12.711 de 29 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012) que instituiu as cotas para ingresso ao ensino superior

público federal, o ministro da educação à época Aloísio Mercadante aventou a possibilidade de aplicação de instrumento semelhante ao Programa Ciência Sem Fronteiras, a depender da proficiência linguística (BRASIL,2012).

Na mesma ocasião, o ministro Aloísio Mercadante apontou como saída para as desigualdades racial e de classe no programa a criação do programa Inglês Sem Fronteiras, “Não adianta dizer que tem uma política de cotas, sem proficiência em inglês. Se não, só posso mandar para Portugal”(BRASIL,2012). A questão fora tratada em audiência pública no Senado Federal na qual a organização não-governamental Educafro defendeu a instauração de cotas para o ingresso no programa.

“Para o diretor do Educafro, frei David Santos ‘o governo e o Congresso estão desenhando um Brasil novo para reduzir as disparidades sociais, mas existe ainda uma reação dura de parte dos membros do Executivo que dificulta a ascensão dos negros, contra a própria prioridade que a presidenta da República já declarou para o programa’. Ele constata que o Brasil tem menos negros nos campi universitários do que a África do Sul, na época do apartheid. Da forma como está, segundo ele, ‘os países que vão receber os estudantes brasileiros vão ter uma imagem irreal do Brasil. Não queremos políticas novas com hábitos velhos, pois há o predomínio dos eurodescendentes, num processo de meritocracia injusta que alija os mais pobres’, declarou.” (CANUTO, 2012)

Os argumentos utilizados pelo frei David Santos fazem referência a duas condições relevantes acerca da internacionalização do ensino superior brasileiro. A primeira é as desigualdades presentes dentro das instituições de ensino superior, atenuadas ao longo do tempo pelas políticas de reservas de vagas para minorias do ensino superior como estudantes de escola pública, pessoas negras, indígenas e pessoas com deficiência.

A segunda faz referência sobre como esse conjunto de desigualdades é projetada na internacionalização do ensino superior e como ela interfere na percepção acerca da realidade racial brasileira. É importante destacar que historicamente o Brasil se apresentou como um país de maioria branca em suas relações exteriores, seja pela baixa presença de pessoas não-brancas em na diplomacia ou em cargos de visibilidade internacional, seja pela própria política externa (NASCIMENTO, 2019).

As desigualdades (campo do conhecimento, regional, gênero, raça e classe social) presentes no programa Ciência Sem Fronteiras tornam o debate do programa como fruto de uma concepção da educação superior como bem público ou serviço de mercado de difícil resolução, apesar do discurso oficial.

O fato do programa ter pago taxas de matrícula para providenciar o acesso de estudantes brasileiros a instituições em alguns dos países mais inseridos no mercado internacional de serviços educacionais (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Austrália) é outro elemento que merece atenção. Ou seja, além dos interesses acadêmicos havia também o interesse na receita gerada pelo pagamento do governo federal brasileiro às instituições de ensino estrangeiras pelas vagas de intercâmbio destinadas ao programa.

A terceira motivação para a internacionalização apresentada por Jane Knight (2021) é a *razão política*. Segundo a autora a internacionalização do ensino superior pode ser dirigida por interesses de política externa, segurança internacional, assistência técnica, promoção da paz e entendimento mútuo, promoção de identidades nacional e regional.

A justificativa política apresenta-se como especialmente relevante pois ela apresenta como a internacionalização da educação superior e a política externa podem estar ligadas. Essa motivação para a internacionalização nos permite compreender o papel de políticas públicas brasileiras como o Programa Estudante Convênio de Graduação, o Programa Estudante Convênio de Pós-graduação, e as universidades federais de missão institucional internacional. Se os primeiros contribuíram para posicionar o Brasil entre os países doadores de cooperação internacional para o desenvolvimento na área da educação, as segundas atendem aos interesses de promoção de identidades nacional e regional, bem como de política externa de maneira mais ampla.

Para Knight e De Wit (1997) o investimento na internacionalização pode depender também dos desafios no campo da segurança internacional enfrentados pelo país. Os autores ainda utilizam uma explicação bastante comum entre operadores de internacionalização e na bibliografia no ensino superior correspondente a como receber estudantes estrangeiros pode gerar afinidades entre esses e o país que os recebe, gerando efeitos positivos no longo prazo, tanto no campo da segurança quanto no campo econômico (KNIGHT E DE WIT, 1997).

A quarta, e última, motivação para a internacionalização apontada por Jane Knight (2021) é a que ela denomina de *razão social*. Essa justificativa agruparia iniciativas motivadas pela promoção de identidade cultural nacional, compreensão cultural mútua, desenvolvimento de cidadania, e desenvolvimento social e comunitário. Esses fatores apresentam a relevância para as dimensões cidadã, cultural e intercultural da internacionalização.

A *razão social* costuma ser utilizada amplamente na promoção de grande parte das iniciativas de internacionalização, seja a partir da ideia de intercâmbio cultural o da formação cidadã. Essa justificativa aparece, por exemplo, nas fundamentações de programas como PEC-g, PEC-Pg e CsF. Apesar de não estar destacada nas leis de criação de UNILA e UNILAB, o caráter intercultural da internacionalização promovida nas instituições é proeminente e destaca-se em projetos de ensino, pesquisa e extensão bem como em documentos oficiais como os planos de desenvolvimento institucional.

As justificativas apresentadas por Knight (2021) e debatidas por Knight e De Wit (1997) foi explicitado, por exemplo, pelo Departamento de Estado Americano ao afirmar que:

"estudar nos Estados Unidos também conecta líderes emergentes de diferentes lugares do mundo com suas contrapartes americanas e com o ideal americano de uma sociedade aberta, meritocrática que valoriza o pensamento crítico e o engajamento comunitário bem como incentiva a inovação e o empreendedorismo".²⁴(Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, 2020).

O argumento acima do departamento também relaciona-se com a *razão social* apresentada pelos autores, nos quais a promoção dos valores de uma sociedade podem ser uma importante motivação para a internacionalização. As demais *razões* apresentadas explicam os argumentos do Departamento de Estado para promover internacionalização

24 Tradução nossa do original em inglês: "Studying in the United States also connects emerging leaders from around the world to their American peers and to the American ideal of an open, meritocratic society that values critical thinking and community engagement and fosters innovation and entrepreneurship." ((Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, 2020)

como instrumento de política externa dos EUA, como apresentado em seu sítio eletrônico em novembro de 2020²⁵.

O Departamento de Estado destaca também que faz um grande esforço dentro do governo, junto à comunidade acadêmica e a governos parceiros para manter a liderança no que chama de *diplomacia educacional*. Aponta para iniciativas para aumentar o número de estudantes estrangeiros nos Estados Unidos, para aumentar o número de estudantes norte-americanos no exterior, para promover a construção e consolidação de sistemas educacionais no exterior, e, compartilhar e difundir boas práticas norte-americanas no campo.

Qiang (2003) em seu esforço de construir um instrumental conceitual para a internacionalização, conseguiu não somente explicar conceitualmente os argumentos do Departamento de Estado para promover a internacionalização com o debate das quatro *razões/rationales* de Jane Knight (2021) e Knight e De Wit (1997), como também produz um quadro conceitual sobre os tipos de ações internacionais, que ele chama de elementos da internacionalização.

O autor divide sua contribuição no debate das *razões*, das perspectivas dos atores (ou *stakeholders*), da política nacional, das estratégias de internacionalização e da institucionalização das abordagens acerca da internacionalização. Para nós, além do debate das *razões* de Jane Knight (2021) e Knight e De Wit (1997), dois pontos nos chamam atenção no debate proposto por Qiang (2003).

Primeiramente, o debate sobre a formulação de políticas nacionais voltadas à internacionalização. Nesse, o autor busca construir um modelo explicativo que abrange as *Rationales/razões* para a formulação da política, apontando que as quatro seriam relevantes em diferentes níveis para fundamentar as políticas nacionais. Em segundo modelo, o autor busca debater como a relação com os diferentes atores nacionais e internacionais afetam o processo de internacionalização desde a sua formulação.

Para nós, esses modelos trazem duas relevantes contribuições, a primeira é a característica multicausal das políticas nacionais voltadas à internacionalização do ensino

25 Com o fim do governo Donald Trump em janeiro de 2021, a página do Departamento de Estado foi atualizado, e as menções ao papel da diplomacia educacional norte-americana também atualizados.

superior, e a segunda é que essas políticas sofrem o impacto de diferentes atores e instituições nacionais e internacionais. Essa abordagem multicausal e de múltiplos atores é baseada no fato de Qiang (2003) dividir os atores da internacionalização em três: governos nacionais e subnacionais, instituições de ensino e empresas privadas.

Em segundo lugar, chama-nos atenção outra contribuição de Qiang (2003): a descrição das estratégias de internacionalização. O autor constrói uma ampla lista do que chama de elementos da internacionalização dividindo-os entre organizacionais e acadêmicos/programáticos. Para o autor, essa divisão, apesar de incomum na literatura, possui uma importante contribuição explicativa por considerar que há diferenças marcantes entre as duas categorias, em especial em sua causalidade (QIANG, 2003).

Já que a primeira teria muito mais ligação com aspectos amplos de política organizacional, e a segunda com a cultura acadêmica. Consideramos a divisão útil, apesar de considerar ser de grande dificuldade dissociar os aspectos acadêmicos dos organizacionais, já que ambos estão intimamente ligados nas atividades de internacionalização.

O autor consegue fazer um bom levantamento do que considera elementos da internacionalização do ensino superior que compreende desde características institucionais até programas e projetos específicos como: programas de intercâmbio, ensino de línguas estrangeiras, equilíbrio entre a gestão centralizada e descentralizada da internacionalização, reconhecimento da dimensão internacional em documentos institucionais, programas de dupla titulação ou co-tutela, entre muitos outros (QIANG, 2003).

A abrangência dos elementos levantados pelo autor possui grande relevância ao permitir uma leitura institucional ampla da internacionalização. Apesar de sofrer os recorrentes problemas que todo modelo sofre ao tentar explicar fenômenos sociais, os modelos propostos Qiang (2003) possuem relevante contribuição ao campo e podem ser aplicados para o debate da internacionalização do ensino superior brasileiro.

Já Julieta Abba e Danilo Streck (2018) argumentam sobre a necessidade de pensar-se a internacionalização do ensino superior a partir do olhar das universidades, e, mais especificamente, das universidades latino-americanas. Para a autora e o autor, a

internacionalização como proposta teórica e como prática na América Latina são majoritariamente expressões de uma herança colonial persistente (ABBA; STRECK, 2018).

Ou seja, Abba e Streck (2018) argumentam que o pensamento e a prática acerca da internacionalização universitária latino-americana reproduzem o padrão da colonialidade ao guiarem-se pelo pensamento dos países do mundo desenvolvido ao invés de atentarem-se aos próprios dilemas, propostas e práticas. Abba e Streck (2018) partem para a crítica ao atual modelo de internacionalização latino-americano ao apontarem para três tensionamentos na internacionalização das instituições de ensino superior latino-americanas (ABBA; STRECK, 2018).

A primeira tensão apontada denominam de "entre o mercantilização e a busca pelo conhecimento"(ABBA; STRECK, 2018, p.33). Esse tensionamento teria como origem a tendência de conversão da educação superior em um bem de mercado precificável e com a presença de companhias transnacionais que tendem a comercializar a internacionalização da educação superior como um produto crescentemente exclusivo(ABBA; STRECK, 2018).

O crescente mercado de intercâmbios, dupla-titulações e pós-graduações internacionais faria parte desse processo. Ou seja, se ao mesmo tempo a internacionalização promove uma melhora significativa na qualidade do ensino, sua mercantilização pode torná-la um produto excludente e acessível a poucos das classes mais altas destinados a ocupar espaços de liderança(ABBA; STRECK, 2018).

O segundo tensionamento apontado pela pesquisa de Abba e Streck é o existente entre o comportamento competitivo e colaborativo entre as instituições de ensino superior. Apontam para o papel que o item internacionalização desempenha nos rankings de qualidade nacionais e internacionais.(ABBA; STRECK, 2018)

Segundo os autores, as universidades buscam colaboração internacional para atingirem melhores notas nesses índices para assim conseguirem melhores colaborações com outras instituições. Havendo assim uma constante colaboração competitiva entre as instituições de ensino superior (ABBA; STRECK, 2018). Mais uma vez, o CAPES-PRINT desenvolvido pelo Governo Michel Temer (2016-18), que ofereceu recursos para a

internacionalização de centros e instituições brasileiros tidos como de excelência reforça o argumento dos autores.

O terceiro tensionamento seria aquele apresentado pela supervalorização do conhecimento produzido em língua estrangeira, e validado na mesma, mesmo que não supere o conhecimento produzido localmente. Esse tensionamento pode ser visto como o apontado como monolinguísmo da internacionalização, na qual o inglês se torna a praticamente a única língua válida na comunicação a respeito da internacionalização. Aqui podemos destacar como exemplo as conferências dedicadas à internacionalização, quase todas inteiramente em inglês, mesmo que realizadas por associações locais com poucos participantes estrangeiros (ABBA; STRECK, 2018).

O quarto tensionamento estaria entre a hegemonia e a interculturalidade. Aqui os autores discorrem como a internacionalização como proposta pela maior parte dos autores e atores corresponde à reprodução de uma hegemonia cultural anglo-saxã a despeito da interculturalidade (ABBA; STRECK, 2018).

Abba e Streck (2018) propõem outros caminhos epistemológicos para os tensionamentos apresentados. Para a autora e o autor é necessário atentar-se às bases político-ideológicas das propostas de internacionalização e que essas precisam ser analisadas pelas instituições cuidadosamente a partir de seus interesses e particularidades. A visão da autora e do autor permite-nos debater as contribuições de Qiang (2003), Knight (2021) e Knight e De Wit (1997) com mais elementos.

A literatura acerca de internacionalização aponta ainda para motivações que não correspondem somente a interesses acadêmicos e científicos. A internacionalização da educação superior, inclusive quando atende a interesses comerciais, podem atender a interesses de política internacional (KNIGHT E DE WIT, 1997). Ou seja, uma parcela considerável das iniciativas de internacionalização da educação superior estão no campo da cooperação internacional e podem ser motivadas, incentivadas e limitadas por orientações de política externa.

Sendo assim, a internacionalização do ensino superior indica para o fato de que políticas de internacionalização do ensino superior são também orientadas por preferências

que podem ser explicadas por formulações estratégicas em política externa (KNIGHT, 2021). Por exemplo, a diplomacia educacional norte-americana é manifestadamente orientada e instrumentalizada para interesses estratégicos da política externa norte-americana pela Secretaria de Estado.

Segundo Senhoras e Silva Neto (2014) o governo brasileiro passou a receber estudantes da África e da América Latina de maneira sistemática partir de 1965, com a criação do Programa Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G). Esse programa, existente até os dias atuais sob a administração conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Educação pode ser considerado como um relevante primeiro passo na construção de uma política de cooperação educacional sul-sul (SENHORAS E SILVA NETO, 2014).

A partir da década de 1980, com a consolidação da pós-graduação no país, cria-se a versão do mesmo programa, mas agora para a pós-graduação sob responsabilidade do antigo Ministério da Ciência e Tecnologia. Pode-se dizer, portanto, que desde a década de 1960 existem políticas nacionais direcionadas para a internacionalização do ensino superior como instrumento de política externa, o que autores como Senhoras e Silva Neto (2014), Qiang (2003) e o Departamento de Estado dos Estados Unidos da América denominam de diplomacia educacional. Consideramos essa denominação ainda insuficiente para o fenômeno, em especial, no caso brasileiro, questão a ser aprofundada na próxima seção.

Marília Marosini (2006) apresenta o relevante fluxo de estudantes brasileiros no início do século vinte-e-um para os países desenvolvidos e como esse fluxo é inverso na relação do Brasil com outros países em desenvolvimento, em especial África e América do Sul. Segundo a autora essa dinâmica seria característica de um modelo periférico de universidade presente no país (MOROSINI, 2006).

Esse modelo é caracterizado pela concentração desses recursos para estudantes do sul e sudeste do país, em direção a países desenvolvidos para estudar em cursos de pós-graduação majoritariamente nas áreas das engenharias. Ou seja, o modelo de internacionalização do ensino superior via mobilidade de estudantes era caracterizado, no período analisado pela autora, como profundamente desigual e concentrado (MOROSINI, 2006).

Abba e Streck (2018) ainda trazem um relevante dado ao analisarem o Sistema de Informações Georeferenciadas da Comissão para Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) e verificarem em que regiões do planeta e em que área do conhecimento encontravam-se os bolsistas de pós-graduação no exterior no ano de 2016. Esses dados demonstram uma incidência maior de estudantes em países desenvolvidos nas áreas de engenharias, exatas e da terra. (ABBA; STRECK, 2018). Realidade reforçada pelo modelo de internacionalização desenvolvido pelo programa Ciência Sem Fronteiras de promover a ida de estudantes dessas áreas para instituições de países do norte global.

Outro dado recolhido por Abba e Streck (2018) é do Instituto para Estatísticas da Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura (UNESCO) que revela que em 2017 a grande maioria dos estudantes internacionais no Brasil vinham de países da África e da América Latina (ABBA; STRECK, 2018). Já esse dado confirma a realidade produto das políticas de atração desses estudantes, em especial, os programas PEC-G e PEC-PG.

Ambas as estatísticas confirmam uma tendência percebida de envio de estudantes para países do norte para aprenderem tecnologias de países desenvolvidos ao passo que países de nível de desenvolvimento inferior ou semelhante são os que mais enviam estudantes para o Brasil. Abba e Streck (2018) argumentam que esses dados refletem uma continuidade no pensamento colonial brasileiro de buscar o treinamento da juventude no exterior.

A autora e o autor reconhecem que é compreensível a busca por centros de excelência em determinadas áreas para estudar no exterior, mas que essa superconcentração de estudantes e recursos em alguns poucos países é contraditória. Justificam essa percepção ao apontarem que o país consolida-se como destino de estudantes de diferentes países da África e da América do Sul, revelando a manutenção de uma leitura colonial de mundo por parte das elites brasileiras (ABBA; STRECK, 2018).

A experiência de programas do governo federal brasileiro como o Ciência Sem Fronteiras (Governo Dilma Rousseff 2011-16) e o CAPES-PRINT (Governo Michel Temer 2016-18) que incentivaram estudantes e instituições a buscarem instituições do mundo desenvolvido para intercâmbio e projetos conjuntos reforçam o argumento dos autores. Por outro lado, as outras iniciativas incentivam a vinda de estudantes da América Latina e da

África para o ensino superior no Brasil, oferecendo as mesmas oportunidades que apenas uma fração dos estudantes brasileiros do ensino superior tem, o ensino superior público e gratuito.

As contradições entre os programas desenvolvidos no âmbito do Mercosul, as universidades de missão institucional internacional, e os altos investimentos nas parcerias e intercâmbios com poucos países desenvolvidos são evidências de como esses instrumentos refletem diferentes nuances da PEB, entre o regional e o global, entre as relações sul-sul e norte-sul, e as diferentes estratégias para a promoção do desenvolvimento. É possível também verificar como algumas iniciativas como o Ciência Sem Fronteiras e os Programas PEC-G e PEC-PG apresentam um importante tensionamento entre o equilíbrio das relações sul-sul e norte-sul do Brasil e sua expressão na internacionalização do ensino superior.

O direcionamento de políticas destinado majoritariamente ao desenvolvimento da internacionalização da pós-graduação *strictu sensu* (mestrado e doutorado) é um dos elementos relevantes dessa dinâmica. A internacionalização consiste em um dos principais critérios de avaliação dos programas de pós-graduação pela Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) do Ministério da Educação (MEC).

Flávia Paiva e Silvia de Britto (PAIVA; BRITTO, 2018) apontam que a política de avaliação da CAPES teve um papel indutor sobre o processo de internacionalização da pós-graduação brasileira de 2010 à 2016, período analisado pelas autoras.

2.3 Categorizando as principais políticas nacionais de internacionalização

A partir da abordagem pós-colonial adotada por Abba e Streck (2018) faz-se necessário alertar que Qiang (2003) e Knight (2021) escrevem suas contribuições a partir da América do Norte, e que essas contribuições correspondem às análises realizadas a partir das experiências de instituições e governos dessas regiões. Vimos que algumas limitações dos seus modelos em relação à realidade brasileira, em especial, em relação a alguns atores e seus respectivos papéis nas iniciativas de internacionalização.

Se Qiang (2003) e Jane Knight (2021), autores da América do Norte, contribuem com um valioso mapeamento do tipo de interação dominante na área, contribuições latino-americanas nos ajudam a relativizar esse modelo e analisá-lo com menos naturalidade, questionando sua pretensa universalidade e base ideológico-cultural. Podemos elencar como exemplo os objetivos do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América na área do que chama de *diplomacia educacional*, o de promover a experiência e práticas norte-americanas no ensino superior, bem como os próprios valores norte-americanos.

A partir das contribuições de Daniela Perrota (2018), Senhoras e Silva Neto (2014), e Morosini (2006) pudemos formular uma abrangente relação das políticas nacionais brasileiras de internacionalização do ensino superior. Aproveitamos assim, os modelos de J Knight (2021), J. Knight e H. De Wit (1997), de Zha Qiang (2003) e a crítica pós-colonial de Abba e Streck (2018) para compormos um quadro que apresenta essas políticas nacionais a partir de suas contribuições.

Analisamos as políticas nacionais de internacionalização mais relevantes a partir de três categorias. A primeira é sobre o elemento de internacionalização a partir da contribuição de Zha Qiang (2003). Nela dividimos se a política é direcionada a elementos organizacionais ou acadêmicos da internacionalização. Ou seja, a política promove a internacionalização das instituições para a internacionalização do ensino superior, ou, atua diretamente na internacionalização acadêmica.

A segunda categoria, baseada na contribuição de Jane Knight (2021), analisa as motivações para a internacionalização, dividindo-as entre: razões acadêmicas, razões políticas, razões econômicas e razões sociais. Ainda a partir da contribuição da autora, na terceira categoria listamos as instituições envolvidas e o tipo de papel desempenhado por elas de com o Quadro 2.

Na quarta categoria, analisamos as políticas nacionais de internacionalização a partir dos dilemas da herança colonial debatidos por Abba e Streck (2018): entre cooperação e competição, entre hegemonia e interculturalidade, entre o local/nacional e global, e, entre o mercado e a busca por conhecimento.

Quadro 2

Categorização das Políticas Nacionais de Internacionalização do Ensino Superior Brasileiro de 2010 a 2020

Iniciativa de Internacionalização	Elemento de Internacionalização	Rationale s/Razões	Atores envolvidos e seus papéis	Dilema da Herança Colonial
Ciência Sem Fronteiras	Acadêmico	Razões econômicas e acadêmicas	CAPES, CNPQ (regulação e financiamento)	Entre o local/nacional e o global
Idiomas Sem Fronteiras	Acadêmico	Razões sociais e acadêmicas	MEC (regulação e financiamento), Instituições de Ensino (execução), Parceiros Internacionais (financiamento)	Entre hegemonia e interculturalidade
CAPES-PRINT	Organizacional	Razões acadêmicas	CAPES (regulação, avaliação e financiamento) e Grandes Instituições de Ensino Nacionais (execução)	Entre o local/nacional e o global Entre cooperação e competição
PECG/PECPG	Acadêmico	Razões políticas	MEC, MCTI e MRE (avaliação, regulação e execução)	Entre hegemonia e interculturalidade
UNILA/UNILAB	Organizacional	Razões políticas	MEC (regulação e financiamento) e MRE (Troca de Informações)	Entre hegemonia e interculturalidade

Fonte: elaborado pelo autor

Como vimos anteriormente, o programa *Ciência sem Fronteiras* foi uma política nacional iniciada em 2011, destinada a financiar um a mobilidade acadêmica de estudantes e docentes. O programa teve como meta promover a mobilidade acadêmica como forma de internacionalizar o ensino superior brasileiro e assim gerar desenvolvimento científico, tecnológico e econômico. Com motivações econômicas e acadêmicas, o programa foi executado pela CAPES e pelo CNPQ entre 2011 e 2016, quando a oferta de novas bolsas foi suspensa.

Apesar das dificuldades financeiras recorrentes da crise econômica e de drásticas medidas fiscais tomadas a partir de 2015, e a desativação do programa em 2017, depois da mudança de governo com o rompimento da ordem democrática em 2016, o programa continuou a financiar suas últimas bolsas de pós-graduação no exterior até 2019. O dilema entre o local/nacional e o global corresponderia a essa busca pelo acesso ao conhecimento produzido internacionalmente como essencial ao avanço científico e tecnológico em diversas áreas do conhecimento, excetuadas as áreas de ciências humanas e sociais.

Já o *Programa Idiomas Sem Fronteiras* foi criado em 2012, com o nome de Inglês sem Fronteiras, tinha como objetivo promover o ensino e a proficiência da língua inglesa nas universidades públicas brasileiras. Essa proficiência era pré-condição para acesso à maior parte das bolsas oferecidas pelo programa *Ciência Sem Fronteiras*. O programa consistia no financiamento por parte do Ministério da Educação de bolsas para estagiários no ensino de línguas oferecerem ensino da língua inglesa com a orientação de docentes da área de letras. Além de bolsas a estudantes e docentes da área de letras, o programa também financiou investimentos em laboratórios voltados ao ensino de línguas. Mesmo após a mudança de nome motivada pela ampliação do programa para o ensino de outras línguas europeias como francês, italiano, alemão e espanhol, o programa continuou a priorizar o ensino e a proficiência em inglês.

O programa contou com a parceria de instituições de promoção de linguística e cultural de países estrangeiros como as embaixadas francesa, inglesa, americana e italiana no Brasil, e, outras instituições como a Fundação Fullbright e o Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD). Por ser destinado objetivamente ao acesso ao ensino de línguas

estrangeiras nas universidades públicas brasileiras, o IsF foi desenvolvido com motivações acadêmicas e sociais. A priorização do inglês como língua preferencial e praticamente monopolizadora dos investimentos financeiros do governo brasileiro no programa, bem como a ausência de outras línguas como o Chinês e o Guarani, podemos identificar no programa o dilema entre a hegemonia e a interculturalidade.

O programa *CAPES-PRINT* consistiu na única política nacional ativa de internacionalização do ensino superior desenvolvida pelo Governo Michel Temer (2016-18), marcado pelo desmonte e interrompimento de políticas no setor. O programa foi desenvolvido com o objetivo de financiar a internacionalização da pós-graduação do ensino superior de instituições consideradas de excelência pelo governo federal.

Sua formulação recebeu críticas por excluir de sua consulta inicial às universidades a possibilidade de promoção de parcerias com países vistos como não prioritários, como a maior parte da América Latina, continente Africano, praticamente toda a Ásia e a península ibérica. Após a pressão da comunidade acadêmica, em especial, das maiores universidades públicas do país, o programa incluiu alguns desses países, como Portugal e Espanha.

Outra crítica relevante ao programa foi a restrição de acesso ao mesmo com base nas notas de avaliação de programas de pós-graduação na própria CAPES. Essas restrições praticamente inviabilizavam a participação de universidades nascidas nos anos 2010, como UNILA e UNILAB, por terem programas de pós-graduação que passaram por poucas avaliações da CAPES, portanto, ainda com notas baixas ou medianas.

O programa teve um papel regulatório relevante ao exigir para que as universidades pudessem concorrer a seus editais essas tivessem políticas universitárias de internacionalização alinhadas com as prioridades do programa. Essa exigência acabou por pressionar muitas instituições a desenvolver políticas universitárias de internacionalização.

Podemos afirmar, portanto, que o *CAPES-PRINT* teve motivações acadêmicas ao buscar incentivar a internacionalização dos mais bem avaliados programas de pós-graduação do país, bem como encaixa-se nos dilemas entre o local/nacional e o global, e entre a competição e a cooperação. O programa direcionou a cooperação em educação superior para

universidades e países que considera de excelência, e, incentivou a competição entre as instituições nacionais para ter acesso aos recursos.

Assim como UNILA e UNILAB, PEC-G e PEC-PG são considerados importantes instrumentos de cooperação internacional brasileira via formação de pessoal estrangeiro em educação superior. Como vimos anteriormente, são iniciativas nacionais de internacionalização de educação superior que possuem motivações e características que transbordam os interesses cultural, científico e educacional. A leitura desse transbordamento torna-se essencial desafio das próximas seções, ao analisarmos a cooperação educacional brasileira, e, a relação das missões institucionais de UNILA e UNILAB com a inserção internacional brasileira.

A internacionalização do ensino superior estar a serviço da política externa brasileira não é uma inovação dos século XXI, como podemos ver na trajetória de desenvolvimento de PEC-G e PEC-PG. Entretanto, a criação de instituições de ensino superior para que sejam instrumentos de política exterior é uma grande inovação no panorama da internacionalização do ensino superior no Brasil e na América Latina. Na seção a seguir, debatemos como a internacionalização do ensino superior pode ser convertida em uma dimensão da política exterior a partir da ação do Ministério da Educação.

2.4 Internacionalização do Ensino Superior e a Política Externa

A grande maioria das políticas nacionais de internacionalização que analisamos nessa primeira parte da tese são desenvolvidas a partir do Ministério da Educação. Ciência sem Fronteiras, Idiomas sem Fronteiras, CAPES-PRINT e as universidades foram planejados e desenvolvidos a partir do ministério. Por mais que possam ter tido a colaboração de outros órgãos federais como o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, eles foram elaborados a partir de uma leitura do MEC acerca da internacionalização do ensino superior.

Por outro lado, PEC-G e PEC-PG são feitos em parceria entre MEC e MRE, tendo como norte o objetivo de fortalecer a cooperação internacional brasileira, aprofundando as relações com países do sul global, em especial, do continente africano. Os programas foram concebidos a partir de uma leitura de internacionalização a serviço da política externa, na qual o Brasil poderia oferecer bolsas de estudo para países do sul global, assim como faziam países da Europa e da América Anglo-Saxônica. Ou seja, os programas foram desenvolvidos para posicionar o país na cooperação internacional como doador de cooperação sul-sul para o desenvolvimento.

Já UNILA e UNILAB foram concebidas como instituições destinadas a promover a internacionalização orientada à integração com a América Latina e com a África de colonização portuguesa. Essa internacionalização seria feita a partir de programas pedagógicos e científicos específicos voltados a promover a integração e a partir da oferta de vagas para estudantes estrangeiros dos países dessas regiões (UNILA, 2013)(UNILAB, 2021).

Ou seja, as universidades também foram projetadas e criadas a partir de uma concepção de política externa na qual essas regiões seriam prioritárias para a inserção internacional brasileira. Apesar disso, as instituições foram criadas e permaneceram vinculadas ao Ministério da Educação e foram criadas dentro do sistema de universidades federais, respondendo às mesmas regras que elas.

Diferentemente do projetado inicialmente nos debates no âmbito do Mercosul em que se projetava a formulação de um centro de pesquisas e ensino, principalmente de pós-graduação, orientado para a formulação de profissionais e para a formulação de políticas e tecnologias para a integração regional. A experiência brasileira nesse sentido começou com o Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA), que deu origem à UNILA, e depois foi incorporado à mesma como órgão suplementar (ALMEIDA, 2015).

Celso Lafer (2018) aponta a relevância da democratização em uma abertura crescente na diplomacia nos anos 1990 e 2000, a relacionando principalmente ao processo de consolidação da democracia no país. Apresenta como exemplo as grandes conferências de Durban (2001) sobre racismo e direitos humanos e de Johannesburgo (2002) sobre mudanças climáticas (LAFER, 2018). Nesses casos, não só a sociedade civil, mas também como

diferentes atores estatais tiveram participação relevante na formulação de execução de política exterior.

Além das conferências, o autor aponta a participação de membros da sociedade civil na formulação da posição brasileira nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) durante sua administração como chanceler entre 2001 e 2002 como elementos que apresentam essa democratização da diplomacia via participação de outros atores (LAFER, 2018).

Anteriormente ao destacado pelo por Lafer (2018) podemos destacar ainda a participação ativa de governos locais na preparação e participação na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) em 1996 (MAUAD, 2011), como elemento de descentralização. Essa atuação dos governos locais ainda pode ser relacionada ao surgimento da Rede Mercocidades, criada para promover a integração regional do Mercosul, bem como a posterior a conquista pelos governos locais e regionais de um espaço consultivo na estrutura do bloco regional com a criação do Foro Consultivos de Municípios, Províncias e Departamentos (FCCR) (ALMEIDA, 2012).

Dentro desse contexto, podemos destacar a participação da UNILA no Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, órgão de interlocução entre governo e sociedade civil brasileira criado em 2008 para debater, propor e promover iniciativas para o aprofundamento e ampliação da agenda social do bloco. Segundo Lucas Mesquita (2011):

Mesmo que o intergovernamentalismo seja forte, vislumbramos a consolidação de um processo de fortalecimento democrático no Mercosul, principalmente em função das demandas sociais, a qual expande a porosidade institucional por meio da representação e participação de novos agentes (MESQUITA, 2013 p.48)

A aparente contradição da atuação da universidade destinada à integração construída a revelia do bloco fazer parte de mecanismos de participação do bloco passar a integrar um dos seus mecanismos de participação social foi superada nesse caso pela projetada relevância da universidade para integração regional. O mecanismo de participação, entretanto, perdeu força no começo da década de 2010, assim como parte considerável da agenda social do bloco.

Para Esther Barbè (2007), a crescente participação desses atores nas relações internacionais se dá justamente por conta da valorização crescente de temas como meio-ambiente, direitos humanos, assentamentos humanos, saúde, educação, cultura, migrações, etc. Esses temas além de serem de interesse desses atores, traz um desafio às diplomacias que precisam crescentemente do apoio dessas instituições na participação em conferências e organizações internacionais. As organizações internacionais globais ou regionais, são elementos fundamentais na expansão da atuação desses atores, seja em parceria ou não com os governos nacionais e suas diplomacias (BARBÈ, 2007).

No caso do Ministério da Educação, o alargamento da agenda regional social e os debates em torno da criação de uma instituição de ensino superior no bloco fizeram deste um ator relevante nos temas concernentes à educação na política externa. Essa crescente relevância e participação pode explicar o desenvolvimento de uma agenda externa própria pelo órgão, mesmo que em linha com as orientações gerais da política exterior.

A *diplomacia federativa*, desenvolvida a partir da ideia de *diplomacia pública* do Chanceler Luis Felipe Lampreia (1995), teria como objetivo melhorar as relações entre os governos locais e regionais e o MRE no desenvolvimento das relações internacionais dos atores descentralizados (MIKLOS, 2010). Os poucos resultados da iniciativa foram creditados ao centralismo e à resistência burocrática do Ministério das Relações Exteriores, seja na implementação da diplomacia federativa ou de uma diplomacia pública mais ampla (ALMEIDA, 2012).

É de difícil, entretanto, a verificação de uma ligação direta entre a política externa e a atuação da maioria dos atores subnacionais de cooperação internacional descentralizada brasileiros, por mais que, possamos verificar no caso dos municípios uma tendência a buscar-se áreas de interesse estratégico da política exterior nos anos 1990 e 2000, em especial, no tocante ao Mercosul (ALMEIDA, 2012).

Importante destacar que a proposta de cooperação internacional descentralizada, criada pela União Europeia, e, amplamente difundida na América Latina tem como objetivo dar uma resposta política e conceitual ao desafio da *Paradiplomacia*. Criada para denominar as iniciativas de governos locais e regionais europeus e canadenses de aspirações independentistas, com políticas de internacionalização que caminhavam à margem da Política

Externa dos respectivos Estados Nacionais, o termo difundiu-se e passou a denominar as iniciativas de internacionalização autônoma de governos locais (ALMEIDA, 2012).

Leticia Pinheiro e Gregory Beshara (2012), em sua análise acerca do poder de agência do Ministério da Educação na política externa, apontam para o processo de pluralização de atores como causa e efeito da diversificação temática da política externa. Destacam, portanto a necessidade de se analisar esse processo e a relevância desses atores e suas agendas na política externa brasileira. (PINHEIRO; BESHARA, 2012).

Segundo a autora e o autor, uma participação crescente para a formulação e implementação da política externa de atores diversos, conferindo maior eficiência e legitimidade às políticas desenvolvidas, mesmo que sob permanente busca por coordenação por parte do Ministério das Relações Exteriores (MRE)(PINHEIRO; BESHARA, 2012).

Carlos Faria (2012) aponta que a ideia de insulamento burocrático por parte do MRE, fora questionada por uma série de transformações sociais e políticas vividas na primeira década do século XXI. Como solução para a redução da sua influência sobre a formulação e execução da política externa, o ministério teria desenvolvido uma série de estratégias coordenação e cooperação com atores governamentais e da sociedade civil (FARIA, 2012).

O autor destaca atores como governos subnacionais, agências e ministérios intragovernamentais e instituições privadas como os principais alvos da busca por coordenação por parte do MRE. O autor destaca, por exemplo, a presença de assessorias e diretorias de relações internacionais em praticamente todos ministérios e órgãos equivalentes no Governo Lula (2003-2010)(FARIA, 2012).

O ministério da educação possuía uma assessoria internacional, assim como a Secretaria de Ensino Superior (SESU) do MEC, também possuía sua própria assessoria no período analisado. Essas unidades, assim como o departamento responsável pela diplomacia educacional no MRE serão setores de referência na internacionalização do ensino superior.

Leticia Pinheiro e Gregory Beshara (2012) e Carlos Faria (2012) apontam, portanto, para um processo que se desenvolveu desde a democratização em que cada vez mais seguimentos da sociedade se envolveram com a política externa, seja em seu debate, formulação ou até mesmo implementação. A atuação do MRE nesse sentido, por um lado foi

tentar disciplinar essas ações, de forma dá-las forma e conteúdo adequado às expectativas do ministério, por outro, coordená-las e incluí-las em suas ações (PINHEIRO; BESHARA, 2012; FARIA, 2012).

O incentivo do Ministério das Relações Exteriores ao recebimento de refugiados nas universidades públicas brasileiras, em especial nos movimentos de recepção de cidadãos haitianos e venezuelanos é um exemplo. O primeiro movimento esteve diretamente vinculado à liderança brasileira na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), de 2004 à 2017, e, ao recebimento de milhares de refugiados haitianos no Brasil.

O segundo movimento esteve vinculado à posição brasileira de promover a recepção e interiorização de refugiados venezuelanos com agravamento da crise no país vizinho e da mudança de postura do Brasil em relação governo de Nicolás Maduro a partir da ruptura democrática de 2016.

Leticia Pinheiro e Gregory Beshara (2012) apontam para a relevância da integração regional no âmbito do Mercosul como uma prioridade de política exterior que superara os governos que sucederam desde a sua fundação até o Governo Dilma Rousseff, época na qual sua análise foi realizada. Essa priorização junto com um contínuo engajamento em assuntos sociais, em especial, educacionais, serão um território fértil para o desenvolvimento de uma cooperação no campo educacional que transcende os limites de coordenação e regulação do MRE (PINHEIRO; BESHARA, 2012).

De acordo com a autora e com o autor, a fundação da UNILA consistira em mais um passo no sentido de construção dessa agenda de cooperação educacional descentralizada em relação ao MRE (PINHEIRO; BESHARA, 2012). O grau de descentralização dessa agenda, e o grau de autonomia com o qual a UNILA desenvolveu sua agenda de cooperação internacional de 2010 à 2018 é um dos principais questionamentos de nossa pesquisa. Consideramos que a relação da universidade com a Política Externa em relação ao Mercosul e agendas como a recepção de refugiados e aos países-parceiros na América Latina não foram lineares nem estáveis.

A ativa agenda do MEC junto às questões da integração regional mercosulina é um relevante exemplo dessa expansão de capacidades de órgãos do governo federal de agência em política externa. Também assim o é das tensões geradas por conta dessa expansão. Leticia Pinheiro e Gregory Beshara (2012), relatam que apesar do MEC reconhecer as orientações do MRE, seus operadores atestavam que seguir essas orientações era uma escolha, e não uma obrigação (PINHEIRO; BESHARA, 2012).

Em iniciativas desenvolvidas diretamente pelo MEC as sugestões e orientações do MRE poderiam ser acatadas ou não. Ressalvam, porém, que o ministério da educação não contrariaria as linhas gerais da política exterior em observância à autoridade presidencial, não do ministério das relações exteriores (PINHEIRO; BESHARA, 2012).

Leticia Pinheiro e Gregory Beshara (2012), todavia, apontam para uma convergência entre a atuação analisada do MEC junto ao Mercosul com as prioridades definidas pelo MRE no período analisado. Essa convergência estaria materializada no aprofundamento do compromisso do governo brasileiro as iniciativas do Setor Educacional do Mercosul (PINHEIRO; BESHARA, 2012).

“Nesse sentido, é fato que o MEC realmente atua em política externa, implementando, *per se*, medidas de alcance internacional. No entanto, as razões que justificam esse envolvimento ministerial não se circunscrevem à própria dinâmica da burocracia, mas estão fortemente vinculadas às amplas diretrizes de política externa definidas pelo governo” (PINHEIRO; BESHARA, 2012, p.174)

Essa assertiva coloca uma importante questão para a análise da cooperação internacional desenvolvida no âmbito da UNILA e da UNILAB. As instituições foram criadas pelo MEC, com declarado conteúdo de política externa no mesmo período analisado pelos autores. Sendo assim, poderiam ser consideradas como iniciativas de política externa no MEC.

As universidades mudaram consideravelmente seu perfil de inserção internacional ao longo dos Governos Dilma Rousseff (2010-16) e Michel Temer (2016-18). Como iniciativas diretas de política exterior do MEC, estariam possivelmente suscetíveis às mudanças de

perspectiva de política externa, não só da presidência da república e do Ministério das Relações Exteriores, mas também do ministério dentro de um mesmo governo.

O engajamento de diferentes setores do governo e da sociedade em agendas do Mercosul fora não só permitida como também incentivada pelo MRE até o Governo Dilma Rousseff (2010-2016). Importante refluxo da agenda não-comercial da integração sul-americana foi verificada, entretanto, a partir da ruptura democrática e o início do Governo Michel Temer (2016-18).

Para compreendermos as iniciativas de internacionalização do ensino superior no âmbito da política externa brasileira, precisamos, entretanto, compreender seu papel dentro da cooperação internacional brasileira e suas características. Como UNILA e UNILAB se conformaram em instrumentos relevantes da cooperação internacional brasileira e como essa cooperação se articula com a evolução do regionalismo na política exterior brasileira.

3. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA EM EDUCAÇÃO SUPERIOR DE 2010 A 2018

Dentre as iniciativas federais de internacionalização do ensino superior, algumas delas além de contribuírem para a inserção internacional do país via educação, também constituem em ações de cooperação internacional brasileira. Ou seja, algumas dessas iniciativas envolveram a parceria de instituições brasileiras e instituições estrangeiras para no desenvolvimento de projetos, ou, a prestação de cooperação para o desenvolvimento de países parceiros.

Essas, portanto, inserem-se no panorama geral de iniciativas de internacionalização do ensino superior do governo federal vinculadas, diretamente ou não, à política externa. É sobre essas iniciativas de cooperação que começaremos a tratar na presente seção.

A partir do apresentado na seção anterior, as iniciativas mais relevantes que se encaixam dentre as que compreenderam ações de cooperação internacional estão os programas de Estudante-convênio de graduação e pós-graduação, as universidades de missão institucional internacional, Universidade Federal da Integração Latino-Americana e Universidade da Integração da Lusofonia Afro-brasileira, o Programa Ciência sem Fronteiras, a atuação no Mercosul Educacional e o Programa Capes-PRINT.

Como vimos anteriormente, essas iniciativas são de iniciativa ou participação governo federal, relacionando-se com as prioridades definidas pelos governos do período analisado de acordo com o perfil de inserção internacional almejado. Ou seja, dentre as muitas iniciativas de cooperação internacional educacional desenvolvidas por instituições públicas e privadas brasileiras, selecionamos aquelas que estão sob o comando do governo federal e que refletem em alguma medida estratégias de política externa. Aprofundando-nos na mais relevante delas no período: a criação e desenvolvimento das universidades federais de missão institucional internacional, UNILA e UNILAB.

A diversidade dessa agenda externa no campo da educação pode ser exemplificada por duas políticas distintas e complementares que se relacionam diretamente com as estratégias de inserção do internacional do Brasil. Em primeiro lugar, podemos destacar a

expansão e diversificação dos programas federais de atração de estudantes internacionais para as instituições públicas, como os casos de universidades federais de missão institucional internacional a partir de 2008. Iniciativas essas destinadas a promover a integração regional, a cooperação educacional com países em desenvolvimento (em especial América do Sul e África), aprofundar relações e promover o desenvolvimento científico e tecnológico conjunto.

Em segundo lugar, outros programas como o Ciência Sem Fronteiras (CsF) que ganhou espaço de destaque na agenda exterior dos Governos Dilma Rousseff (2011-16). Esse, conformando-se como um programa nacional de intercâmbio estudantil, levou estudantes brasileiros para países de índices de desenvolvimento elevados com o objetivo de promover a qualificação desses estudantes nos principais centros do mundo. Ou seja, ao mesmo tempo que o país insere-se como um importante prestador de cooperação internacional no campo educacional e tecnológico para países menos desenvolvidos, países mais desenvolvidos para enviar milhares de seus estudantes.

Daniela Perrota (2018) faz uma relevante reflexão acerca das políticas brasileiras para internacionalização fora do âmbito do Mercosul Educacional, ao apontá-las como vinculadas às perspectivas tradicionais de internacionalização. E, portanto, em grande parte reprodutoras de assimetrias com países mais desenvolvidos, como por exemplo, o Programa Ciências Sem Fronteiras (PERROTA, 2018).

A autora destaca, entretanto, que ao mesmo tempo o Governo brasileiro desenvolve iniciativas paralelas em torno da criação de universidades internacionais voltadas à integração educativa com a África e com a América Latina, que aqui analisamos principalmente a partir das universidades de missão institucional internacional (PERROTA, 2018).

A leitura da autora acerca da inserção internacional brasileira via cooperação educacional é corroborada se tomarmos como base a leitura de Abba e Streck (2018) acerca do que apontam como colonialidade da internacionalização na América do Sul.

Na área da educação, essa herança colonial se faz sentir pela falta de uma espinha dorsal político-pedagógica que se manifesta, por exemplo, na apropriação acrítica de propostas supostamente redentoras e capazes de alavancar o desenvolvimento (ABBA; STRECK, 2018, p.132).

A herança colonial apontada pelos autores corresponde às iniciativas de cooperação internacional brasileira na educação e na ciência que reproduzem uma inserção internacional marcada pela subalternidade aos países considerados mais desenvolvidos pelo governo brasileiro. Diferentemente da relação com os países considerados como menos desenvolvidos com os quais o país teria uma postura inversa em sua inserção internacional educacional.

Sendo assim, o país teria uma inserção internacional via educação intermediária em que se compreende como hierarquicamente intermediário entre países considerados como os mais desenvolvidos, e, outros menos desenvolvidos. Os principais países de destino dos quase cem mil estudantes bolsistas brasileiros entre 2011 e 2016, ilustra que países seriam esses: Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Irlanda, Japão, Austrália, etc.²⁶

Ou seja, o governo brasileiro investiu no envio desses estudantes aos países que formam o grupo de países dos quais o Brasil *recebe* cooperação internacional, de acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ou, *norte global*. Segundo a ABC a cooperação internacional brasileira está dividida entre Cooperação Recebida e Cooperação Sul-Sul, ou simplesmente *sul-sul e norte-sul*. Seguindo a lógica da agência, os países prestadores de cooperação educacional desenvolvida no âmbito do CsF seriam do *norte-global*, enquanto aqueles aos quais o Brasil prestaria cooperação educacional seriam os países do *sul global*.

Sendo assim, o governo brasileiro promoveu políticas públicas de alto investimento financeiro destinadas ao recebimento de estudantes do segundo grupo, países do chamado sul global, e ao envio de estudantes brasileiros para os primeiros, do chamado norte global. Ao desenhar essas políticas governo brasileiro demonstrou a sua visão sobre como deveria ser a inserção internacional no campo da educação e da ciência no período analisado. Explicitou-se com quem o governo acreditava que a ciência e a educação brasileiras teriam a aprender e para quem ela poderia ensinar.

26 Dados recolhidos do Painel de Controle do Programa Ciência sem Fronteiras disponível em <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/painel-de-controle>, último acesso em 12 de novembro de 2020.

Ou seja, há diferenças nas relações exteriores no campo da educação do Brasil com países africanos e latino-americanos e caribenhos²⁷, do sul, e nas relações com países da Europa Ocidental, América Anglo-Saxônica²⁸, Japão e Austrália, ou *norte global*. Algo equivalente às diferenças no que se convencionou apontar respectivamente como cooperação sul-sul e cooperação norte-sul. Podemos então constatar a dualidade entre o fortalecimento de uma agenda sul-sul e o aprofundamento da dependência em relação ao norte global nessas políticas de internacionalização da educação.

Ao criar duas universidades parcialmente dedicadas à formação de profissionais de outros países latino-americanos e de países africanos de língua portuguesa, o governo brasileiro desenvolveu iniciativas de integração regional e cooperação sul-sul na educação superior. Assim, aprofundou a tradição estabelecida de cooperação educacional sul-sul via os programas estudante-convênio e inovou criando as primeiras universidades públicas brasileiras de missão institucional internacional.

A dualidade presente nessas políticas, que pode ser explicada a partir dos debates de autonomia (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016), potências regionais ou intermediárias (LIMA, 2005; LIMA; HIRST, 2006), apresenta-se como indício da comprovação da profunda ligação dos modelos de internacionalização e cooperação internacional educacional com as diretrizes de política externa e seus dilemas.

Ou seja, são indícios de como a cooperação internacional educacional brasileira compôs parte da estratégia de inserção internacional do país nos governos federais de 2003 a 2018. Assim podemos ver a cooperação internacional em educação superior como parte das transformações na política externa brasileira, suas múltiplas facetas e contradições.

Para compreendermos adequadamente as iniciativas de cooperação internacional educacional, faremos um breve debate acerca dos diferentes conceitos e categorias de

27 Apesar de minoritário, os programas de intercâmbio internacional patrocinados pelo governo federal também promovem a ida de estudantes para instituições de países latino-americanos, em especial, Argentina, Colômbia e México. Ao mesmo tempo, em iniciativas como os programas Estudante-convênio e a UNILA, estudantes desses países foram recebidos em grandes números durante o período analisado, com destaque para a Colômbia.

28 Utilizamos aqui o termo América Anglo-saxônica para nos referir a Canadá e Estados Unidos da América, países de mais altos índices de desenvolvimento humano e principais destinos de estudantes estrangeiros no hemisfério americano. O termo fora cunhado em contraposição ao de América Latina, termo utilizado largamente desde o século XIX.

cooperação internacional pelas quais as iniciativas de internacionalização do ensino superior podem ser lidas como parte da estratégia de inserção internacional brasileira.

3.1 A Cooperação internacional educacional e as categorias de cooperação internacional.

A presente subseção tem como objetivo ler as iniciativas de cooperação internacional brasileira sob a ótica das diferentes categorias de cooperação internacional. Observaremos a partir dessas categorias relevantes características dessas iniciativas que contribuirão para compreendermos o seu papel na política externa brasileira.

Segundo Nicolas Socas e Hodile Ourcade (2009) a cooperação internacional define-se como ações desenvolvidas por Estados, suas organizações, atores subnacionais e organizações não-governamentais de um país com outros atores, como esses, pertencentes a outros países. Buscando assim, alcançarem objetivos comuns no plano internacional e nacional de um ou mais atores. Ou seja, a ação coordenada de diferentes atores para consecução de uma atividade em conjunto que transcenda as limitações do território de um Estado (SOCAS; OURCADE, 2009).

Para os autores, as duas principais formas de se categorizar a cooperação internacional se dão pela identificação dos seus atores e pela identificação dos fins estabelecidos para a cooperação (SOCAS; OURCADE, 2009). Ou seja, para entendermos a cooperação é essencial que primeiro identifiquemos os atores envolvidos, suas diferentes condições e capacidades, e os objetivos estabelecidos na relação entre eles.

Ao analisarmos as iniciativas de cooperação a partir dos seus objetivos, Nicolas Socas e Hodile Ourcade (2009) propõem a categorizar a cooperação internacional entre: técnica, humanitária, educacional, militar, econômica ou tecnológica (SOCAS; OURCADE, 2009). Dentre essas, a categoria que corresponde ao nosso objeto de pesquisa, e portanto, de nosso interesse é a *educacional*. Portanto, cooperação internacional em educação é como definimos

parte das iniciativas de internacionalização do ensino superior, também a depender dos atores e objetivos envolvidos.

A partir dessas definições, podemos apontar dentre as iniciativas de internacionalização educacional, aquelas que compreendem como parte da cooperação internacional educacional brasileira. Aquelas que envolvem as relações de instituições internacionais e nacionais no desenvolvimento de projetos de interesse da educação, excetuadas as realizadas dentro da dinâmica comercial ou individual estariam nessa categoria.

As políticas de difusão de línguas estrangeiras, como o programa Idiomas sem Fronteiras (IsF), ou de financiamento à internacionalização como o Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE)²⁹ da CAPES, e o Programa de Desenvolvimento Universitário Internacionalização (PDU-Internacionalização)³⁰ do MEC apesar de relevantes à internacionalização, não compreendem necessariamente em iniciativas de cooperação internacional.

Necessário destacar aqui, que apesar de não compreender em uma iniciativa de cooperação internacional, o IsF merece nossa atenção por envolver parcerias entre governos estrangeiros, especialmente Alemanha e Espanha, na promoção do ensino dessas línguas no Brasil e no seu papel fundamental no CsF e no desenho das políticas de internacionalização do ensino superior público brasileiro.

As categorizações necessárias ao analisarmos a cooperação internacional educacional do ensino superior a partir dos atores envolvidos seriam: cooperação centralizada ou descentralizada, bilateral ou trilateral ou multilateral, norte-sul ou sul-sul, horizontal ou vertical (SOCAS; OURCADE, 2009). Nicolas Socas e Hodile Ourcade (2009), como boa parte da literatura no campo de cooperação, costumam atrelar as categorias norte-sul e vertical, e, sul-sul e horizontal, apesar de nem sempre corresponder à realidade.

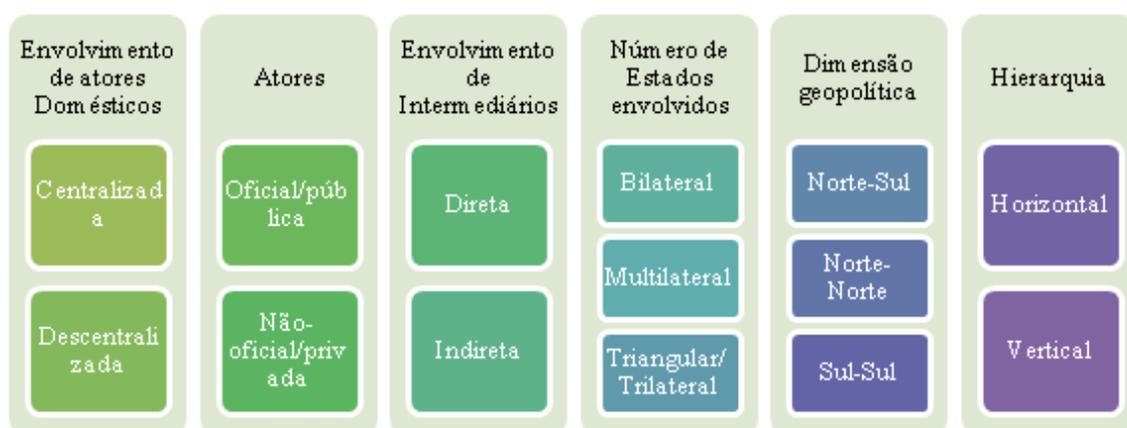
29 O Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) concede bolsas no exterior na modalidade sanduíche com o objetivo de fomentar o intercâmbio científico e a qualificação acadêmica de discentes do Brasil. (BRASIL, 2020)

30 Programa do Ministério da Educação destinado ao financiamento da internacionalização das universidades federais brasileiras via transferência de recursos diretamente aos setores responsáveis pelas atividades internacionais nas instituições.

Como veremos adiante, a cooperação educacional internacional desenvolvida sul-sul desenvolvida pelas universidades federais de missão institucional internacional são dois exemplos que questionam esse atrelamento entre cooperação sul-sul e uma suposta maior horizontalidade na relação entre os atores da cooperação internacional.

Figura 1

Categorias para análise de cooperação internacional



Fonte: Adaptação do autor a partir de Nicolas Socas e Hodile Ourcade (2009, p. 24).

De acordo com Nicolas Socas e Hodile Ourcade (2009), podemos inicialmente diferenciar as iniciativas entre as de cooperação internacional centralizada e as de cooperação internacional descentralizada. A primeira, compreende na tradicional cooperação internacional liderada pelos Estados Nacionais no escopo de suas atividades e instituições. A segunda, já diria respeito das instituições subnacionais públicas ou privadas (desde que sem fins lucrativos) que desenvolvem cooperação internacional (SOCAS; OURCADE, 2009).

Importante destacar, entretanto, que o conceito de *cooperação internacional descentralizada* encontra-se fundado na experiência europeia. O conceito teria como objetivo promover a cooperação europeia para o desenvolvimento como parte da Política Externa Comum do bloco impulsionada pelo Tratado de Maastrich de 1992, envolvendo atores da sociedade civil. Trata-se do reconhecimento da relevância da ampla experiência de instituições subnacionais de interesse público de países europeus como sindicatos,

universidades e governos subnacionais na cooperação para o desenvolvimento, em especial para América Latina e África (DESSOTI, 2009; ROMERO, 2004).

A proposta do programa europeu de cooperação descentralizada consistia em reconhecer, valorizar, canalizar e incentivar um grande conjunto de atividades e capacidades de instituições civis dos países membros que já tinham experiência em cooperação internacional. Ao reconhecê-las e validá-las, apresentar essas atividades como parte de iniciativas organizadas sob o que seria a Política Externa Comum do bloco. Podemos destacar, por exemplo, a rede Urb-al, programa de cooperação entre governos de localidades de países da União Europeia e governos de localidades na América Latina (ALMEIDA, 2012).

No Brasil houve esforços de emular a experiência europeia de cooperação internacional descentralizada desenvolvidos durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). No primeiro, com as iniciativas de diplomacia federativa, e, no segundo, com a cooperação internacional federativa. Esses esforços tiveram como objetivo a articulação das áreas internacionais de governos locais e estaduais com a política externa, porém, com resultados limitados (ALMEIDA, 2012). De maneira geral, os principais alvos dessas iniciativas eram os governos locais e estaduais de intensa atividade internacional

Apesar do conceito de cooperação descentralizada abranger instituições como universidades e institutos de pesquisa, na prática, o conceito acabou por servir para a análise e prática em torno dos governos subnacionais. Isso não quer dizer que esses atores da cooperação internacional, assim como outros, não busquem de maneira autônoma suas atividades internacionais nas relações internacionais. Sindicatos patronais e de trabalhadores, fundações privadas, universidades e organizações não-governamentais realizam uma ampla gama de atividades de cooperação internacional de maneira razoavelmente autônoma (ALMEIDA, 2012).

Ou seja, políticas como as de cooperação internacional descentralizada europeia ou suas versões brasileiras como a diplomacia federativa ou a cooperação internacional federativa foram desenvolvidas como forma de se reduzir o grau de dispersão e liberdade das

iniciativas de governos subnacionais. Seus resultados foram bastante limitados (ALMEIDA, 2012), e não houve a institucionalização de esforço semelhante no tocante a outros atores.

Outro fator relevante sobre a adequação ou não do conceito de cooperação internacional descentralizada é o grau de autonomia das instituições responsáveis por criar e implementar as iniciativas de cooperação internacional educacional em relação ao governo federal. O conceito de cooperação internacional descentralizada, apesar de não ser necessariamente vinculado a governos subnacionais, é vinculado à busca e exercício da autonomia desses atores em suas relações internacionais, daí o vínculo com o conceito de paradiplomacia.

Programas de cooperação internacional educacional desenvolvidos pela administração direta, como o Ministério da Educação, o Ministério da Ciência e Tecnologia³¹ e Ministério das Relações Exteriores correspondem exatamente à definição de cooperação internacional educacional central, oficial e direta. Ou seja, desenvolvida por entidades públicas do governo federal sem o emprego de intermediários. Nessas políticas estariam experiências como o CsF, PEC-g e PEC-Pg.

Já em relação às instituições federais de ensino superior de missão institucional internacional o conceito de autonomia universitária celebrado pelo artigo 207 da Constituição Federal pode gerar dúvidas.

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. (BRASIL, 1988)

As universidades federais são entidades públicas que gozam de autonomia constitucional. Sendo assim, a um primeiro olhar consistiriam em instrumentos de

31 Durante os governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-10) e Dilma Rousseff (2011-16) o denominado Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI) pelas políticas de instituições como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). Na reforma ministerial que se seguiu à posse provisória do Vice-Presidente Michel Temer à Presidência da República durante impedimento de 2016, esse ministério passou a responder pelas atribuições do antigo Ministério das Comunicações, passando a ser denominado Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) pela Medida Provisória 726/2016 (BRASIL, 2016).

cooperação internacional oficial e descentralizada. Ou seja, um perfil de atuação destinado a fins públicos mas com autonomia do governo federal.

Por outro lado, as instituições foram criadas com o objetivo de promover a cooperação internacional, ou seja, não são instituições com outras funções que porventura se lançam em atividades internacionais, podendo, portanto, serem caracterizadas como intermediárias da cooperação oficial central do governo federal no campo da educação.

Há ainda alguns elementos que necessitam maior aprofundamento em relação à possível adequação de UNILA e UNILAB como atores descentralizados. Primeira consideração necessária é que ambas tiveram durante o período dependência direta do Ministério da Educação. Primeiro pela nomeação direta dos reitores e reitora protempore, e portanto, de livre nomeação da Presidência da República.

Em segundo lugar, podemos destacar o status de *universidade em implantação* durante o período analisado por ambas, o que as levava a depender diretamente da discricionariedade do Ministério da Educação em seus orçamentos, não constando ainda na Matriz de Alocação de Recursos Outros de Custeio e Capital (OCC)³², ou Matriz ANDIFES, que orienta a alocação dos recursos para a educação superior entre as universidades federais.

Ou seja, a aplicação do conceito da autonomia universitária, em especial nas esferas administrativa, e de gestão financeira e patrimonial, deve ser feito com muitas reservas no que tange às universidades de missão institucional internacional no período analisado. Ambas dependiam demasiadamente das diretrizes do governo federal e seus principais dirigentes estavam hierarquicamente diretamente submetidos ao Ministério da Educação. Esses dirigentes eram de livre nomeação da Presidência da República, não sendo necessária nem eleições internas nem indicação de lista tríplice por parte dos conselhos universitários.

32 Conhecida como Matriz OCC ou Matriz ANDIFES, instrumento utilizado pelo Ministério da Educação para a alocação dos recursos de custeio e investimento entre as universidades federais. O instrumento utiliza uma série de indicadores matemáticos para definir a quantidade de recursos que as universidades devem receber do governo federal. Apesar da matriz não constar como instrumento normativo de ordem compulsória, sua utilização é fruto da negociação permanente entre a Associação dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e o Ministério da Educação. UNILA e UNILAB, assim como outras universidades federais de implantação recente ou ainda em andamento não aderiram ao instrumento durante o período analisado, recebendo recursos financeiros negociados diretamente entre as instituições e o Ministério da Educação.

Sendo assim, reforça-se a hipótese de que essas instituições funcionaram no período como parte da cooperação internacional do governo federal, sendo, portanto, mais dependentes e ligadas à leitura que fosse feita por esse do papel delas na política externa brasileira.

Essas razões fundamentam a nossa escolha em analisarmos iniciativas diretamente vinculadas ao governo federal e deles diretamente dependentes. Apesar do preceito constitucional de autonomia universitária constante no 207º artigo da carta magna de 1988, as universidades federais de missão institucional internacional (UNILA e UNILAB) refletiram em sua criação, e em seus primeiros anos de desenvolvimento, as diretrizes da política externa brasileira do período, bem como as tendências gerais da cooperação internacional brasileira.

A criação dessas instituições pelas leis federais de criação da UNILAB (12.289 de 20 de julho de 2010) e UNILA (12.189 de 12 de janeiro de 2010) e a orientação dada pelas primeiras administrações universitárias indicadas diretamente pelo governo federal são evidências que nos permitem incluí-las, pelo menos no período analisado, entre as iniciativas de *cooperação centralizada, direta e oficial* sem maiores dúvidas. Ou seja, dependente, definida pelo governo nacional e parte da Política Externa Brasileira.

Outra possível categorização, ainda a partir da análise dos atores é entre bilateral, multilateral e trilateral. A primeira categoria corresponde aos projetos que envolvem atores de dois países. É importante destacar, como apontado por Nicolas Socas e Hodile Ourcade (2009), que essas categorias tem origem em uma concepção estadocêntrica, e, portanto, a cooperação é categorizada a partir do Estado-Nação do qual parte os atores responsáveis, e não, necessariamente do número de atores envolvidos (SOCAS; OURCADE, 2009).

Sendo assim, a cooperação bilateral seria aquela correspondente à cooperação entre atores de dois países. Já a cooperação multilateral envolveria a atuação de organizações internacionais, por serem conformados como os espaços de negociações multilaterais dos Estados (SOCAS; OURCADE, 2009). Aqui há omissão sobre iniciativas de cooperação desenvolvidos no âmbito de mecanismos de governança que não correspondem

necessariamente à organizações internacionais, como o Grupo BRICS, G7 e IBAS³³, mas que também podemos considerar como multilaterais.

Apesar de relevantes ferramentas de cooperação internacional, no que tange à cooperação educacional no ensino superior, organizações como a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Mercosul e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa são de maior relevância. Os programas de intercâmbio estudantil da OEA, os programas de acreditação e os debates para reconhecimento de títulos do Mercosul, e os programas de cooperação e mobilidade acadêmica da organização são apenas exemplos disso. A proximidade das propostas da UNILA com a atuação brasileira no Mercosul, e da UNILAB com a atuação brasileira na CPLP também são essenciais para entender o papel das mesmas na inserção internacional brasileira.

Podemos destacar ainda outras experiências da UNILA em cooperação multilateral junto a organizações internacionais como a parceria com o Parlamento do Mercosul (PARLASUL) a partir de 2017 e a participação institucional ativa na III Conferência Regional de Educação Superior para América Latina e o Caribe (CRES2018) do Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe (IESALC)³⁴ em 2018. Ambas experiências de forte identificação com missão institucional de promover a integração regional, mas temporalmente localizadas já no período de refluxo de um regionalismo pós-hegemônico (BRICEÑO-RUIZ, 2018) que caracterizou o período em que a universidade fora criada.

O aparente desencontro da atuação internacional da UNILA no âmbito multilateral com o momento histórico dos regionalismos na América Latina é mais um elemento que reforça as dúvidas sobre a participação dessas instituições e programas de cooperação educacional na Política Externa Brasileira (PEB). A medida em que a PEB do período do

33 BRICS, G7 e IBAS, são grupos de governança internacional não institucionalizados em forma de tratado constitutivo em organizações internacionais. O Grupo BRICS foi formado 2006 por Brasil, Rússia, Índia, China, e a partir de 2011 também por África do Sul. O G7 é um grupo surgido em 1975 como mecanismo de cooperação e governança entre as principais economias capitalistas da época. Hoje é formado por Estados Unidos, França, Alemanha, Itália, Reino Unido, Japão e Canadá. O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-Africa do Sul (IBAS) é o grupo formado em 2003 por Índia, Brasil e África do Sul para a promoção da cooperação internacional entre os países.

34 A IESALC é o instituto internacional da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) para a educação superior na América Latina e Caribe.

Governo Michel Temer (2016-18) reforçou e/ou restringiu iniciativas como essas, identificadas com a missão institucional da universidade é objeto de avaliação

Como a cooperação internacional com instituições multilaterais por parte de UNILA e UNILAB deu-se no Governo Michel Temer (2016-2018) é uma questão sobre a qual nos debruçamos, já que pode ser reveladora do delicado equilíbrio entre o atendimento às respectivas missões institucionais e a política externa brasileira no período. As contradições aparentes entre um momento de refluxo do regionalismo e das relações com a África na PEB são relevantes. A permanência dos programas de cooperação das universidades analisadas bem com suas relações com instituições multilaterais como Mercosul e CPLP em período adverso da PEB a isso demonstra a complexidade dessas relações que vão além da definição de cooperação internacional centralizada, direta e oficial.

Por conseguinte, podemos afirmar que as universidades desenvolveram iniciativas de cooperação multilateral com instituições parciais e globais, em especiais àquelas identificadas com as respectivas missões institucionais. Por outro lado, a grande maioria dos acordos e iniciativas de cooperação internacional desenvolvidas entre as universidades e instituições e governos estrangeiros podem ser categorizados dentre as ações bilaterais. Ambas instituições possuem múltiplas parcerias bilaterais, e, apesar de sua proximidade com instituições multilaterais, são aquelas e não essas as predominantes.

Dentre as experiências de cooperação bilateral podemos destacar nas iniciativas de cooperação de UNILA e UNILAB com instituições de países de suas regiões de interesse. O processo seletivo internacional da UNILA fora organizado de 2010 a 2014 a partir de acordos de cooperação realizados diretamente entre a universidade e os ministérios da educação (ou equivalentes, ou instituições por esses indicadas) de países latino-americanos e caribenhos, por exemplo.

Sendo assim, uma primeira leitura das iniciativas bilaterais da UNILA revela mais uma aparente contradição entre essas e a política externa brasileira no governo Michel Temer (2016-18). O aprofundamento da cooperação educacional com outros países latino-americanos e caribenhos está de acordo com a missão institucional da UNILA e com a agenda de integração regional a partir de um regionalismo pós-hegemônico (BRICEÑO-RUIZ, 2018).

Todavia, sua criação e formatação por meio de ação unilateral do governo brasileiro, seguida de uma abordagem bilateralista da instituição no contato com os governos da região até 2014 revela uma tendência ao desenvolvimento de um perfil de cooperação bilateral, sul-sul e verticalizada. A escolha pelo unilateralismo na criação de UNILA e UNILAB, e o bilateralismo na promoção da cooperação internacional a partir delas contrasta com a defesa retórica da cooperação solidária regional e inter-regional na qual as universidades seriam baseadas.

Ademais a esse, um questionamento possível à abordagem bilateral é como ela aumenta o controle do governo brasileiro sobre os processos de integração e cooperação educacional. O controle brasileiro sobre os termos nos quais se dão as iniciativas de cooperação configuraram um processo de verticalização da cooperação entre o país e seus parceiros.

A tomar pelas disparidades de capacidades econômicas, tecnológicas e militares entre diferentes países do chamado *sul*, o atrelamento imediato da ideia de cooperação sul-sul com uma cooperação de relação horizontal em termos de poder sobre a forma, processo e resultados da cooperação parece vinculado ao discurso e não necessariamente atrelado à realidade. Ao passo que o Brasil instituiu as universidades desenvolvidas para a integração latino-americana e com os países de língua portuguesa, especialmente os africanos, o país controla boa parte de cooperação educacional constituído. É necessária, portanto, uma avaliação de se a cooperação internacional educacional promovida não é em alguma medida vertical.

Uma terceira categoria apresenta-se como necessária à compreensão da cooperação internacional brasileira, a cooperação trilateral. Essa compreende na relação entre atores de três diferentes países, em via de regra, dois países do sul global e um do norte, no qual a(s) instituição(ões) do país do norte auxilia a cooperação desenvolvida pelo país do sul global mais desenvolvido com o país menos desenvolvido.

Seria uma forma de instituições do sul global interessadas em promover a cooperação sul-sul reduzirem os seus custos com o auxílio de instituições do norte global. O governo brasileiro empreendeu uma série de iniciativas nesse sentido durante os governos Lula e Dilma. Apesar disso, no caso da educação superior, o governo brasileiro tendeu a absorver a

maior parte dos custos das iniciativas de cooperação, não requisitando a participação de uma terceira parte entre os países do *norte*. Abordagem distinta da tomada em outras iniciativas como no campo da agricultura com o projeto ProSavana³⁵.

Duas categorias fundamentais para compreendermos as diferentes dinâmicas da cooperação internacional educacional brasileira estão justamente no debate entre cooperação sul-sul e norte-sul. As categorias surgiram durante a segunda metade do século XX na esteira do desenvolvimento da cooperação internacional no marco da guerra-fria.

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento originou-se no cenário político e econômico do pós-Segunda Guerra Mundial. À sombra de bipolaridade que mantinha apartados leste e oeste, estabelecia-se uma linha divisória entre o norte industrializado e desenvolvido e o sul subdesenvolvido. (BECHARATI; ESTEVES, 2015, p. 292)

A divisão fora então estruturada em torno de organizações internacionais como o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE), a partir do seu Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD-OCDE). Ambas organizações controladas pelos chamados países do norte, assumiram a maior parte da governança sobre a ajuda para o desenvolvimento. O CAD-OCDE reuniu portanto os chamados *doadores*³⁶ de cooperação oeste capitalista, enquanto o Grupo dos 77 (G77) reuniu os países em desenvolvimento, chamados de *receptores*³⁷ de ajuda (BECHARATI; ESTEVES, 2015, p. 292).

Ou seja, a cooperação norte-sul, surgiu conceitualmente nos anos 1960 por meio da ajuda ao desenvolvimento, e por meio da cooperação para o desenvolvimento nas décadas seguintes, como parte das políticas externas das principais potências capitalistas (Estados Unidos e Europa ocidental) às suas áreas de influência e ex-colônias. Ou seja, a cooperação internacional como a conhecemos na contemporaneidade tem origem em relações essencialmente hierárquicas e verticais entre países dos chamados norte e sul global, sendo os primeiros principais beneficiários dessa relação.

35 ProSavana trata-se de um projeto de desenvolvimento agrícola no chamado Corredor de Nacala em Moçambique realizado por meio de parceria entre os governos do Brasil, Japão e Moçambique, caracterizando como um projeto de cooperação triangular ou trilateral.

36 As expressões *doadores* e *receptores*, características do período descrito, são questionados no presente por sugerirem duas premissas não necessariamente verdadeiras. A primeira é que os chamados *doadores* estejam isentos de ganhos na relação de cooperação com os chamados *receptores*. E que, esses últimos não tenham participação ativa na cooperação, apenas recebendo ajuda.

37 idem 36

A cooperação para o desenvolvimento, ou ajuda ao desenvolvimento, de acordo com a definição da OCDE conceitualmente consiste no auxílio técnico, financeiro e de bens destinados a promover o desenvolvimento internacional (BECHARATI; ESTEVES, 2015). A partir dessa definição podemos entender que apesar de contribuir para a compreensão da cooperação internacional brasileira, a ideia de cooperação para o desenvolvimento não abarca as iniciativas desenvolvidas no âmbito das universidades federais de missão institucional internacional.

Ambas universidades foram criadas com objetivos políticos claros e manifestos em suas leis de criação, e, posteriormente replicados em seus documentos institucionais como regimentos, estatutos e planos de desenvolvimento institucional. Apesar da cooperação internacional desenvolvida por UNILA e UNILAB consistir uma contribuição ao desenvolvimento internacional via formação de estudantes estrangeiros na educação superior, esse é um dos resultados subjacentes, não o principal perseguido pelas instituições.

Sendo assim, apesar de estarem contempladas no escopo da cooperação sul-sul, as mesmas não se encontram dentro da cooperação internacional para o desenvolvimento, reforçando-se a necessidade de entendermos sua atuação internacional dentro da cooperação internacional educacional em ensino superior.

Segundo Carlos Milani (2012) a posição dos atores na cooperação internacional entre doadores e beneficiários (ou prestador e receptor) de cooperação é determinada pela economia política internacional. Ou seja, assimetrias e hierarquias internacionais seriam determinantes se um país se comporta como prestador de cooperação ou receptor da mesma. A lógica de doadores e beneficiários entre atores do sul global ainda pode conter traços de verticalidade, ou seja, da existência de uma hierarquia em benefício do doador (MINANI, 2012).

Ainda segundo o autor, essa posição poderia ser traduzida na dicotomia Norte-Sul. A política externa de vários países em desenvolvimento incluem uma agenda de cooperação sul-sul. Em sua pesquisa, o autor analisou países que considerava *potencias emergentes*³⁸ Brasil, México, Turquia, África do Sul, China e Índia (MILANI, 2012). Segundo Monica

38 O autor ainda cita outras definições que considera equivalentes: "são chamados 'new powers' (Narlikar, 2010), 'grandes países periféricos' (Dupas, 1998) ou 'rising states' Alexandroff; Cooper, 2010). Mas também são chamados "new powers" (Narlikar,2010),'grandes países periféricos' (Dupas, 1998) ou 'rising states' (Alexandroff; Cooper, 2010)" (MILANI, 2012 p. 224).

Hirst (2009), essas são países de renda média que buscam intensificar suas atividades de cooperação internacional, tanto como recebedores de cooperação quanto como prestadores.

Miriam Gomes Saraiva (2007) nos recorda que os países que adotaram a agenda de promover a cooperação sul-sul a partir da segunda metade do século vinte são o que chama de *system-affeting*³⁹, ou seja, países não centrais no sistema internacional mas que possuem capacidade de influenciar determinadas agendas. Categoria essa, com origem equivalente a que utilizamos de *potências intermediárias* (GOMES SARAIVA, 2007).

O posto pela autora revela, entretanto, que apesar de não terem posição privilegiada no sistema internacional, esses países possuem mais capacidades (econômicas, tecnológicas, militares, etc.) do que outros no sistema (GOMES SARAIVA, 2007). Sendo assim, a própria cooperação internacional deles junto a países com menos capacidades teria como contexto uma crescente disparidade de capacidades. Ou seja, apesar de relativamente menores, esses países ainda possuem condições de ditar as regras, ou condicionantes, da cooperação que estabelecem com países com menos capacidades.

No tocante à experiência brasileira, Miriam Gomes Saraiva (2007) destaca que o incremento da cooperação sul-sul nos anos 1990 deu-se a partir de duas visões distintas. Segundo a autora, a primeira defende uma projeção mais autônoma do país, destacaria a busca por maior liderança na América do Sul, priorizando a cooperação sul-sul. Já a segunda visão buscaria uma inserção internacional em conformidade aos regimes internacionais, a partir de uma *autonomia pela participação*, com discreta liderança no subcontinente sul-americano (GOMES SARAIVA, 2007).

Segundo a autora, houve uma tendência ao revezamento entre períodos mais dominantes de uma versão ou outra de inserção internacional e cooperação sul-sul. O governo de Fernando Collor de Mello (1990-92) teve a preponderância da primeira visão, seguido pelo governo Itamar Franco (1992-1994) com maior preponderância da segunda. O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) teria traços das duas visões, e o governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) teria iniciado com uma retomada da tendência autonomista (GOMES SARAIVA, 2007).

39 idem 38

Desde os anos 2000, a cooperação sul-sul que já existia há décadas, mesmo entre países pobres, se acentuou e países do sul passaram a empregar crescentes recursos. Além do Brasil, países como a Colômbia, por exemplo, constituem-se em grandes recebedores e doadores de cooperação (BECHARATI; ESTEVES, 2015, p. 292).

No caso do Brasil, e de outros atores analisados pelo Milani (2012), estão países que fazem parte do *Sul* do sistema internacional, mas ao mesmo tempo em que ainda são grandes receptores de cooperação internacional, também se tornaram doadores para outros países desse mesmo *Sul* (MILANI, 2012). Essa dinâmica responderia à aparente contradição de uma cooperação internacional educacional que investe recursos no envio de estudantes para países do norte, ao mesmo tempo que mantém programas e instituições voltadas à atração de estudantes do sul.

Em nome da cooperação internacional e do desenvolvimento, iniciativas reducionistas em relação às desigualdades e assimetrias entre classes sociais, sociedades, nações e das contradições da economia política internacional foram desenvolvidas. Por vezes, ingerências culturais, sociais, econômicas e políticas foram feitas com base na promoção da cooperação internacional e do desenvolvimento (MILANI, 2012).

A bilateralidade ou unilateralidade características da maioria das iniciativas de cooperação internacional educacional brasileiras no ensino superior pode ser um dos elementos que gerem situações parecidas às descritas acima por Carlos Milani (2012). Sendo assim, as disparidades inerentes às relações entre o Brasil e outros países latino-americanos, caribenhos e africanos pode ter criado verticalidades, reducionismos e ingerências nesses programas de internacionalização.

Entretanto, como apontado por Nicolas Socas e Hodile Ourcade (2009), esperar-se-ia que a cooperação sul-sul tivesse um caráter mais horizontal, ou seja, não seja estabelecida em com base em uma relação hierárquica entre os países em cooperação (SOCAS; OURCADE, 2009). Sendo assim, a cooperação sul-sul teria como proposta a retirada de condicionantes explícitas no desenvolvimento de projetos de cooperação. Baseada em uma relação com menores disparidades entre receptores e prestadores⁴⁰ de cooperação, esta seria portanto

40 Prestadores e receptores, assim como respectivamente, doadores e recebedores, oferecedor e beneficiário, são expressões típicas no debate e na prática da cooperação internacional. Essas expressões dividem os atores de uma iniciativa de envolvidos entre aqueles que oferecem capacidades e aqueles que são beneficiários das vantagens dessa relação. Essa nomenclatura tem

isenta de relações hierárquicas. Essa expectativa baseia-se na origem anti-hegemônica da mesma, o terceiro-mundismo da década de 1970.

Ou seja, essa associação tem origem no propósito político-contestatário inerente ao surgimento da cooperação sul-sul, que tinha como objetivo promover uma cooperação para o desenvolvimento que fosse livre das estruturas hierárquicas e das condicionantes características da cooperação norte-sul até a década de 1970. E está presente de maneira constante em menções de atores políticos, burocráticos e diplomáticos a formas de cooperação e integração *solidária*.

Essa ausência de condicionantes ou de uma relação hierárquica é largamente contestada na relação entre grandes países do sul global, ou potências intermediárias, com outros países deste mesmo sul, em que condicionantes, explícitas ou não, seriam colocadas com bastante frequência. No caso da cooperação desenvolvida por UNILA e UNILAB, verifica-se não apenas evidências do estabelecimento de relações hierárquicas como a ocorrência de condicionantes no relacionamento com governos estrangeiros.

O Programa Ciência sem Fronteiras, apesar de configurar uma proposta de cooperação norte-sul, também foi gerido sem o debate prévio com os parceiros externos, cabendo ao Ministério da Educação e à diplomacia presidencial do governo Dilma Rousseff negociá-lo, país a país, ao longo da sua implementação.

Mesmo dentre as de caráter sul-sul, as principais iniciativas de cooperação internacional brasileira no campo da educação são programas nacionais, pouco negociados com seus potenciais parceiros em sua concepção. Por outro lado, espaços multilaterais regionais como Mercosul, a União das Nações da América do Sul (UNASUL) e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) conformaram-se como espaços de diálogo e construção de políticas conjuntas, em especial durante os governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

raízes na antiga ajuda internacional para o desenvolvimento, característica do pós-guerra e tende a reduzir os benefícios que a relação estabelecida entre as partes que também desfrutam os prestadores/doadores/oferecedores. As críticas às vantagens em forma de condicionantes explícitas estão

3.2 Cooperação internacional educacional no contexto de regionalismos em evolução

Na presente seção debateremos a cooperação internacional educacional sob uma ótica regional, ou seja, a partir dos diferentes regionalismos que fundamentam suas iniciativas. Observaremos, portanto, como a alteração nas leituras de regionalismo no período geraram mudanças nas iniciativas de cooperação internacional educacional brasileiras no período analisado.

Como parte fundamental da cooperação sul-sul brasileira, está a cooperação regional, estabelecida através da concepção de região estabelecida pelo governo brasileiro. Seja essa região o cone-sul, o atlântico-sul, a América do Sul, a América Latina e o Caribe, ou até mesmo percepções mais heterodoxas como a dos países de língua portuguesa.

Os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) tiveram um relevante papel na construção de um grande acervo de políticas públicas no campo da inserção internacional via educação. Podemos destacar as universidades federais de missão institucional internacional e o Programa Ciência Sem Fronteiras como os mais significativos deles.

A cooperação educacional analisada possui poucos aspectos verticais e poucas condicionantes, tanto em sua versão sul-sul (PEC-G, PEC-Pg, UNILA e UNILAB) e quanto norte-sul (CsF). Essas características, entretanto, não as esvaziam de conteúdo político e de interesses que vão além da própria cooperação. Suas formulações e mudanças com o passar dos três governos (Lula, Dilma e Temer) apresentam conteúdo politicamente relevante a ser investigado. Consideramos os diferentes regionalismos ferramentas explicativas adequadas à compreensão desse conteúdo político da cooperação educacional.

A Divisão de Assuntos Educacionais e Culturais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil é responsável diretamente por programas de internacionalização do ensino superior. É a responsável pela administração direta do PEC-G e corresponsável pela execução do PEC-Pg. A mesma divisão esteve diretamente envolvida nos debates em torno da manutenção, ou não, da missão institucional internacional da Universidade Federal da Integração Latino-Americana em 2017, e, manteve até então contato direto permanente com a instituição desde a sua fundação.

Segundo José Briceño Ruiz (2018), pode-se definir regionalismo como um processo associativo que ocorre em uma região internacional ou macro-região. Ou seja, em uma área espacialmente delimitada do sistema internacional. Ainda segundo o autor, apesar da continuidade geográfica ser considerada relevante para determinar uma região, esse critério pode ser aplicado de maneira flexível (BRICEÑO RUIZ, 2018).

O autor afirma que é importante destacar que a ideia de região internacional é produzida socialmente, ou seja, é um processo relacional, constituindo-se em projetos políticos de mudança ou manutenção das estruturas internacionais. Outro aspecto conceitual destacado pelo autor, é o fato de o regionalismo ser um processo formal liderado pelos Estados. Esse aspecto não significa que outros atores não sejam necessários e muito relevantes ao processo associativo de uma determinada região (BRICEÑO RUIZ, 2018).

Em sua definição para regionalismo, além da delimitação espacial relativa, do fato de ser socialmente construído e de ser caracterizado pela liderança estatal, o autor aponta para mais um fator: a diversidade de intensidade e abrangência. Ou seja, os diferentes processos possuem variadas intensidades associativas e de abrangências temáticas (BRICEÑO RUIZ, 2018). Ou seja, o regionalismo pode tomar forma em formatos de baixa intensidade e pouco institucionalizados como a Aliança do Pacífico ou mais institucionalmente complexos, intensos e multitemáticos como o Mercosul.

Para tanto, partimos da análise do regionalismo aberto de inserção internacional que orientou predominantemente os anos 1990, passando ao regionalismo pós-hegemônico que orientou as políticas dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, e, por fim, a retomada de um novo regionalismo aberto no governo Michel Temer (BRICEÑO RUIZ, 2018).

Para Jose Briceño Ruiz (2018), o regionalismo sul-americano durante os anos 1990 teria como objetivo melhorar as condições de inserção internacional da região. Segundo o autor, a partir de 2003, esse objetivo teria sido substituído pela busca por uma busca pelo aprofundamento das iniciativas regionais das dimensões política, social e produtiva. Importante destacar que essas dimensões estavam presentes nos documentos e declarações das principais iniciativas regionais como o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações.

Durante os anos 1990 foram a cooperação educacional no âmbito regional começa a ganhar força com a criação do Mercosul, e seu nascente processo de integração e institucionalização. O espaço institucional da Reunião de Ministros da Educação do Mercosul surge já no Decreto 07/91 do Conselho Mercado Comum (MERCOSUL, 1991). Já os programas Programa Estudante-Convênio Graduação (PEC-G) e Programa Estudante-Convênio Pós-graduação (PEC-Pg) criados em 1965 e 1981, respectivamente, foram mantidos e ampliados no período.

Segundo Jose Briceño-Ruiz (2018), na primeira décadas do século XXI, liderados por Brasil, Argentina e Venezuela, desenvolveu-se um perfil de regionalismo pós-hegemônico marcado pela construção de uma crescente autonomia regional. Segundo o autor, o Mercosul implementou uma série de políticas alinhadas ao modelo produtivo-social de regionalismo, distanciando-se do modelo neoliberal e dos Estados Unidos.

De acordo com o autor, esse processo de evolução do Mercosul fez parte de um diversificação de modelos e instrumentos de integração regional sub-regional na América Latina como parte de uma era pós-hegemônica no início deste século. Entretanto, o autor destaca que a postura pós-hegemonica adotada por Mercosul e também pela Alternativa Bolivariana Para os Povos da Nossa América (ALBA) e materializada na fundação da União Sul-Americana de Nações (UNASUL) não representariam uma postura uniforme sobre um perfil pós-hegemônico de regionalismo na região.

O período a partir do início da década de 2000 seria marcado pelo surgimento e desenvolvimento de uma grande quantidade de iniciativas de integração regional de diferentes perfis na América Latina (BRICENO RUIZ, 2018). O autor define três eixos determinantes para a integração sul-americana: Mercosul, Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e o Aliança do Pacífico no período. As duas últimas sendo criadas no período, respectivamente em 2004 e 2013.

Além das grades divergências entre os projetos do Mercosul, da ALBA e da UNASUL, um outro bloco apresentaria uma visão pró-hegemônica do regionalismo na América Latina. A criação da em 2011 da Aliança do Pacífico por Chile, Perú, Colômbia e México provou que o modelo de Regionalismo Aberto pautado nas relações Norte-Sul ainda constituía em inspiração para projetos de integração regional.

A proposta da Aliança do Pacífico de articulação estratégica para melhor inserção no mercado internacional, em especial com os Estados Unidos, União Europeia, Japão e China, é um relevante exemplo desse modelo de regionalismo predominante durante os anos 1990 na América do Sul e que ganhara novo ímpeto. A liberalização comercial e de capitais estariam na base da ação do bloco

Com perfis profundamente distintos, as iniciativas seriam entre 2003 e 2015 as principais plataformas de difusão e de três tipos diferentes de regionalismo e cooperação econômica e política. Foram base para o surgimento de um complexo sistema de organizações e iniciativas de integração que tinham na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e na Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC).

Sendo assim, o regionalismo latino-americano passou a ser composto por uma iniciativas regionais e sub-regionais de propósitos e escopos diferentes, projetando uma diversidade de entendimentos acerca do papel do regionalismo nas estratégias de desenvolvimento e na política externa dos países da região (BRICEÑO RUIZ, 2018).

Segundo o autor essa diversidade começou a declinar com as mudanças políticas ocorridas nos países na região a partir de 2015. Notadamente, a eleição de Mauricio Macri na Argentina, a crise política e o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, o início do Governo Lenín Moreno no Equador em 2017 e a crise econômica Venezuelana. Essas teriam reduzido a projeção de uma diversidade de perspectivas acerca do regionalismo na América do Sul. Projetou-se uma possível predominância de um regionalismo aberto a partir de então (BRICEÑO RUIZ, 2018).

Durante os Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, as iniciativas de cooperação educacional analisadas permaneceram na agenda exterior do país, mesmo que com diferentes graus de prioridade nos períodos. Entretanto, programas, projetos e parcerias internacionais no campo da educação superior foram reavaliados a partir da posse interina do Governo Temer, ainda durante o processo de impedimento da Presidenta Dilma Rousseff.

Foram revistos, por exemplo, programas como o Ciência Sem Fronteiras e o Idiomas sem Fronteiras, prioridades durante os Governos Dilma Rousseff (2010-16), e, iniciativas como as universidades federais de missão internacional criadas ainda durante os Governos

Lula da Silva (2003-2009). Novas iniciativas de cooperação educacional e tecnológica como o Programa Institucional de Internacionalização CAPES-PrInt foram promovidas.

A participação no Mercosul também sofreu alterações com a redução do engajamento do governo brasileiro em temáticas não-comerciais como o Setor Educacional, exceção feita às iniciativas no campo da revalidação e reconhecimento de títulos. Corroborando com a ideia de transição de perfil de um regionalismo pós-hegemônico para um novo regionalismo aberto. A maior ênfase nas relações norte-sul do que nas relações sul-sul, o desengajamento em agendas de integração regional não comerciais marcando a transição para um regionalismo aberto, e o maior engajamento na OCDE são os primeiros indícios desse processo.

O autor destaca, entretanto, que a partir do que chama de tempestade política que colocou no poder governos conservadores no Brasil e na Argentina, bem como a profunda crise venezuelana, houve uma relevante revisão dessas políticas. O Governo Mauricio Macri (2015-19) na Argentina e o Governo Michel Temer (2016-18) no Brasil realizaram relevantes alterações no Mercosul. O Mercosul passara então a reproduzir o antigo modelo de regionalismo aberto, com a tentativa de se zerar as tarifas intrabloco e a busca por acordos comerciais com a União Europeia.

Ações como as negociações do Mercosul com a União Europeia, a redução drástica da agenda social, inclusive educacional, e de investimentos na integração produtiva do bloco demonstraram a relevante reorientação política do bloco. A partir da profunda crise Venezuela, sua suspensão do Mercosul, e a perda de relevância da ALBA, as duas principais iniciativas de integração a partir de regionalismos pós-hegemônicos deixavam de cumprir esse papel.

O Governo Michel Temer não apenas fora fortemente influenciado por esse contexto de crise nos modelos pós-hegemônico do Mercosul e do Socialismo do Século XXI da ALBA, como foi um dos seus principais promotores. A articulação em torno do afastamento em bloco de Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Perú das atividades da UNASUL em 2018 foi emblemática desse processo.

O bloco manifestou-se por meio de uma carta conjunta declarando a suspensão da sua participação nas atividades da organização. Essa suspensão, marcada pela divergência desses países com a Venezuela, encerrou por tempo indeterminado a experiência de construção de mecanismos regionais de cooperação em áreas como segurança, defesa, saúde, educação e infraestrutura

Esse mesmo bloco criou o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), com a adição de Equador, Colômbia e Guiana, em 2019 com uma posição anti-UNASUL, anti-Venezuela e de forte inspiração no regionalismo aberto. A Venezuela não fora convidada para o lançamento do bloco, e segundo o Presidente do Chile Sebastián Piñera, a mesma só o seria convidada com o fim do governo do Presidente Nicolás Maduro na Venezuela.

A inexistência de mecanismos multilaterais alternativos para a cooperação sub-regional nessas áreas na América do Sul serve como evidência de que o a suspensão da UNASUL, mais do que motivada pelos crescentes conflitos desses países com a Venezuela, também demonstram uma percepção sobre o regionalismo distinta da que deu sustentação à organização e ao surgimento desses mecanismos de cooperação. Ou seja, o retorno da predominância do modelo de regionalismo aberto no subcontinente sul-americano.

Ao verificarmos especificamente a relação entre as experiências brasileiras e os avanços do Mercosul no que tange à integração educacional podemos observar uma dinâmica de contradições e complementaridades. Segundo Daniela Perrota (2018) as políticas nacionais brasileiras de internacionalização do ensino superior apresentadas se dão de maneira paralela às iniciativas desenvolvidas no âmbito do Mercosul (PERROTA, 2018).

De acordo com a autora, as iniciativas mercosulinas seriam majoritariamente fruto da multilateralização e amadurecimento de acordos e iniciativas bilaterais de Brasil e Argentina, tendo origem com o nascimento do bloco. Apesar do Tratado de Assunção não prever ações no campo da integração educacional, ele previu desde seu surgimento a livre circulação de pessoas, cuja uma das condições de facilitação seria o reconhecimento de títulos. Portanto, já em 1991 fora criado então o Setor Educacional do Mercosul (SEM) destinado a promover a integração regional na área educacional (PERROTA, 2018).

Segundo a autora, entretanto, a abrangência das políticas nacionais brasileiras no campo da internacionalização do ensino superior explicariam a aquiescência do governo brasileiro com a liderança argentina nas políticas regionais para a internacionalização educativa no ensino superior. Ou seja, ao passo que uma gama ampla de políticas nacionais de internacionalização do ensino superior foram desenvolvidas, o governo brasileiro buscava privilegiar essas ações a despeito das desenvolvidas no âmbito multilateral (PERROTA, 2018).

A criação da UNILA de maneira unilateral pelo governo brasileiro, e seu desenvolvimento baseado em um perfil de cooperação bilateral vertical seriam bom exemplo dessa ação brasileira. A leitura acerca das tensões em torno de uma internacionalização hegemônica ou intercultural que debatemos na primeira parte da tese também refletem-se aqui. Ao passo que o governo brasileiro decide promover suas políticas de cooperação educacional de maneira paralela aos instrumentos regionais, mesmo quando afirma que está o fazendo em nome da integração regional solidária, o país estaria expressando uma tendência maior a um perfil de internacionalização hegemônica, homogeneizante e vertical.

Por outro lado, a autora relaciona a vasta gama de iniciativas do bloco no campo da integração educacional: Sistema de Acreditação Regional de Carreiras Universitárias dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados "ARCOSUR"; Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para os Cursos Acreditados pelo Sistema de Acreditação de Carreiras Universitárias no Mercosul e Estados Associados (MARCA); Sistema Integral de Fomento à Qualidade das Pós-Graduações do Mercosul; Programa de Associação Universitária para Mobilidade de Docentes de Graduação do Mercosul; Núcleo de Estudos e Investigações em Educação Superior do Mercosul; Sistema Integrado de Mobilidade Mercosul (SIMERCOSUL); e, Reconhecimento de Títulos. Por mais relevantes e abrangentes que sejam essas iniciativas, o investimento financeiro e político feito pelo governo brasileiro nelas é consideravelmente inferior ao realizado nas políticas nacionais de internacionalização.

Ou seja, por mais que o governo brasileiro defina a integração regional no âmbito do Mercosul como prioritária em suas políticas de internacionalização, como no caso da UNILA, o investimento do governo brasileiro no desenvolvimento das políticas multilaterais foi relativamente baixo nas duas primeiras décadas do século XX.

Ao analisar esses programas a autora destaca outra peculiaridade do Mercosul, a presença e influência da União Europeia (UE), como financiadora e modelo de referência. A autora destaca o financiamento da UE para iniciativas de mobilidade acadêmica intra e extra-regional do Mercosul, e a tentativa de estabelecimento de sistema de créditos semelhante ao modelo do Processo de Bolonha (PERROTA, 2018).

Daniela Perrota (2018) argumenta que apesar das pressões e da forte influência europeia, a integração do ensino superior no âmbito do Mercosul tem um caráter revisionista em relação às práticas e iniciativas da América do Norte e da Europa, apontadas por ela como *mainstream*. Destaca também a relevância da definição no âmbito do bloco da educação superior como direito humano, bem público e de dever do Estado, que o diferencia profundamente dos modelos *mainstream* (PERROTA, 2018)

Na Conferência Regional do Ensino Superior da UNESCO, em 2018, a manutenção da educação superior como direito humano, bem público e de dever do Estado foi amplamente questionada. Apesar da defesa das organizações representativas das instituições de ensino superior público brasileiro nesse sentido, nos documentos iniciais da conferência a menção a essa valoração do ensino superior havia sido suprimida.

O contexto político latino-americano, com a posse de governos de inspiração neoliberal e de defesa de um regionalismo aberto, como os casos do Governo Mauricio Macri, na Argentina, e o do Governo Michel Temer, no Brasil. Após intensos debates e grande pressão das delegações presentes, a menção ao ensino superior a partir da concepção que orienta as ações do Mercosul na educação superior também foi garantida nas declarações finais da conferência.

Sendo assim, essa definição no âmbito do Mercosul teria como base a liderança do modelo argentino de ensino superior sobre o processo no bloco e a tácita convivência com diferentes modelos de ensino superior e de internacionalização no interior dos Estados Parte (PERROTA, 2018).

Para Daniela Perrota (2018), as políticas regionais são o resultado da convergência das políticas nacionais de internacionalização, em especial de Brasil e Argentina, ao passo que são caracterizadas por três fatores: a expectativa de uma integração mercosulina profunda

a partir da mobilidade e da promoção da cidadania regional; a referência do modelo europeu disseminado no campo epistêmico e político da região; e, as diferentes tendências globais no campo da internacionalização do ensino superior.

Sendo assim, a partir do posto pela autora, podemos compreender que a integração da educação no ensino superior no âmbito do Mercosul tem uma característica de revisão das principais tendências de internacionalização. A partir de uma perspectiva regional autonomista sob liderança argentina, busca-se distanciar das tendências de mercantilização do ensino superior e sua internacionalização.

Como pudemos constatar nas duas primeiras partes na tese, UNILA e UNILAB têm sua contribuição à internacionalização da educação e à cooperação educacional brasileira calcada em suas respectivas missões institucionais. As instituições inserem-se nas políticas nacionais de promoção à internacionalização e na cooperação internacional brasileira a partir das concepções acerca da inserção internacional brasileira via educação projetadas Governo Lula. É a compreensão do surgimento dessas instituições e sua relação com a política exterior na criação e desenvolvimento da sua missão internacional que dedicamos nossos esforços nas próximas seções.

4 FORMAÇÃO DE PESSOAL ESTRANGEIRO EM ENSINO SUPERIOR

No presente capítulo dedicamos esforços para o debate do desenvolvimento das relações internacionais das universidades federais de missão institucional internacional, com especial atenção à Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Analisamos as iniciativas de internacionalização que fazem parte da cooperação internacional brasileira e possuem relação direta ou indireta com a Política Externa Brasileira. Como e de que forma as relações internacionais dessas universidades interagiram com a PEB e suas mudanças ao longo do período analisado, e, como elas se relacionam com as expectativas desenvolvidas em sua fundação.

Inicialmente nos centramos na contribuição de UNILA e UNILAB para a CDI (ou COBRADI) por meio da formação de pessoal estrangeiro em ensino superior no nível de graduação. Para tanto, utilizamos como referência o PEC-G, mais antiga e consolidada iniciativa brasileira nesse sentido. Dessa forma, colocamos em perspectiva a contribuição das instituições para a CDI e sua relevância para o panorama mais amplo da política externa. Para isso, temos como base empírica documentos institucionais de UNILA, UNILAB e outras universidades, relatórios de órgãos de controle como TCU e CGU, dados do Ministério da Educação e do Ministério das Relações Exteriores.

Em seguida, avançamos esse debate e analisamos a evolução do Processo Seletivo da UNILA e sua relação com a política exterior na década de 2010. Para tanto, além das fontes às quais já recorremos na primeira seção, buscamos entrevistas realizadas com servidores (docentes e técnicos) que trabalharam diretamente com a internacionalização da instituição, desde pessoal técnico até de alta gestão universitária.

A busca por entrevistas de pessoal de diferentes graus hierárquicos mostrou-se acertada por fornecer diferentes contribuições à compreensão do objeto. Ficou evidente nas entrevistas realizadas com pessoal técnico leituras de longo prazo, promovendo leituras acerca de mudanças e continuidades que se alinharam às mudanças de gestão universitária e de governo (federal). Mudanças que transcendiam aspectos como a oferta de recursos financeiros ou diretrizes do campo educacional, mas também de inserção internacional.

Grande maioria do pessoal técnico entrevistado apontou, mesmo que em diferentes graus e com diferentes nuances, que a evolução das políticas de internacionalização da universidade atenderam a duas variáveis: a primeira seria o próprio processo de amadurecimento administrativo-burocrático da instituição, e, a segunda que seriam as mudanças e nuances na política nacional (informação verbal)⁴¹. Buscamos verificar a atuação da segunda variável e buscar elementos comprobatórios de sua relevância que se somem às avaliações dos responsáveis técnicos.

Verificamos que a maioria do pessoal de gestão entrevistado também confirmou a avaliação majoritária do pessoal técnico acerca dessas variáveis. Entretanto, é importante destacar que essas avaliações estiveram majoritariamente restritas ao período em que ocuparam os cargos em que estiveram, período que variou de poucos 3 meses à 3 anos. E, portanto, limitadas no que tange à avaliação de mudanças na internacionalização como resultado de mudanças nas diretrizes da PEB.. Diferentemente do pessoal técnico, que acumulou de 3 a 6 anos nas mesmas funções, fazendo avaliações que recorriam a elementos e percepções de mais longo prazo e mais atentas às continuidades e mudanças ao longo do período analisado (lista disponível no apêndice).

Para confirmar e aprofundar os relatos apresentados nas entrevistas recorreremos à análise de fontes documentais acerca da internacionalização da universidade. Nessas fontes, encontramos dados referentes ao investimento federal na instituição, ao ingresso de estudantes estrangeiros, convênios internacionais, etc.

A busca dessas fontes documentais reproduz as áreas apontadas nas entrevistas e identificadas nos estágios iniciais da pesquisa como os de maior conexão com o desenvolvimento da internacionalização da UNILA e sua relação com a PEB. Sendo assim, dividimos o presente capítulo entre essas partes: UNILA, UNILAB e PEC-G: contribuições complementares à CDI brasileira; O ingresso de estudantes estrangeiros na UNILA na década de 2010; Processo Seletivo Internacional; Ações afirmativas na seleção internacional da UNILA.

O Processo Seletivo Internacional (PSI) é a mais importante política universitária voltada à internacionalização e diretamente ligada à missão institucional da instituição. Como

41 Entrevistas 1,2,3 e 8.

vimos anteriormente, a formação de pessoal destinado à integração regional latino-americana, em especial, do Mercosul, é um dos principais objetivos definidos na criação da instituição, estando inscrito em sua lei de criação.

O PSI é um dos primeiros desafios enfrentados pela instituição em seu processo de criação, e é tido como um dos principais pilares definidores da sua identidade institucional (junto aos pilares do bilinguismo e do ciclo comum). O PSI mudou radicalmente durante a evolução da universidade, respondendo às prioridades de política exterior, mas também às condições materiais, técnicas e normativas da instituição. Em seu primeiro PSI a universidade priorizou a seleção de estudantes dos três outros sócios-fundadores do Mercosul, já em sua edição em 2020 (para ingresso em 2021), o PSI aceitou candidaturas de todos os países da região latino-americana (32 países), por exemplo.

Sendo assim, nesse capítulo também apresentaremos a evolução do PSI da UNILA, debatendo as diferentes mudanças implementadas e seus resultados, bem como a sua relação com as mudanças no contexto nacional e regional. Desde o início da universidade em que era apresentada pela Presidenta Dilma Rousseff como uma instituição destinada à integração regional em cúpulas latino-americanas, até as desconfianças e questionamentos característicos do Governo Michel Temer.

Na última seção, analisamos a criação e evolução das ações afirmativas na UNILA e sua relação com a política exterior. Recorrendo às mesmas fontes primárias, acompanhamos a criação de políticas de recepção de refugiados e portadores de visto humanitário e como elas se relacionam com a inserção internacional brasileira.

Teremos atenção especial à evolução das ações afirmativas voltadas a pessoas em condição de refúgio. Primeiro a criação do programa Pró-Haiti de ingresso facilitado para estudantes de nacionalidade haitiana portadores de visto humanitário e sua ligação com a liderança do governo Brasileiro na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Em segundo, trataremos da criação da política de ingresso de refugiados e sua relação com as mudanças na legislação migratória e a PEB do período Michel Temer.

Tratamos também na última seção, da política de ingresso de indígenas baseada em uma perspectiva de internacionalização intercultural e sua relação com a PEB para a questão

indígena. Como a universidade ao mesmo tempo reinterpreta e expande sua atuação no sentido de promover uma integração dos povos que inclui as populações indígenas, em consonância com o discurso diplomático, mas o faz de maneira a questionar as fundações da PEB para a questão indígena.

4.1 UNILA, UNILAB e PEC-G: contribuições complementares à CDI brasileira

A formação de pessoal estrangeiro de ensino superior é entendida como uma das principais atuações brasileiras em termos de cooperação internacional para o desenvolvimento no campo da educação. Sendo assim, esse tipo de iniciativa de internacionalização provavelmente é a mais visível dentre as contribuições das universidades de missão institucional internacional para a política exterior e cooperação internacional brasileira.

Apesar disso, os relatórios acerca da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) desenvolvidos pelo IPEA e pela ABC, por exemplo, não relacionam o papel desenvolvido por UNILA (e da UNILAB) nesse cenário (IPEA;ABC, 2018). Destacam, entretanto, o papel do PEC-G (e PEC-PG) tradicional ação de cooperação internacional na formação de pessoal estrangeiro. A presente seção tem como objetivo contribuir com essa lacuna, e dar dimensão da contribuição de UNILA e UNILAB no cenário da cooperação internacional brasileira, tendo como referência o PEC-G.

De acordo com o relatório do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) 2014-2016 (IPEA; ABC, 2018), que reúne as iniciativas de cooperação internacional brasileira sul-sul no período, “a formação de pessoal estrangeiro de nível superior no Brasil constitui dimensão fundamental e histórica da COBRADI” (IPEA; ABC, 2018 p. 195). Tanto é assim que o relatório de cooperação do IPEA dedica toda uma sessão a essa categoria que chama de “formação de pessoal estrangeiro de ensino superior” no Brasil. Assim define o levantamento do IPEA essa categoria:

Desenvolvida ao abrigo de acordos internacionais firmados pelo governo brasileiro na área educacional, essa dimensão da Cobradi beneficia-se da estrutura do ensino superior no Brasil, materializando-se mediante o acesso de estudantes estrangeiros a instituições de ensino superior brasileiras, bem como a concessão de bolsas de estudo e outros auxílios previstos nos acordos e convênios que amparam a formação de estudantes estrangeiros no ensino superior brasileiro. (IPEA, 2018 p.195)

Podemos constatar, portanto, que a categoria apresentada pelo estudo do IPEA acaba por abarcar as mesmas iniciativas apontadas pela cooperação educacional da CID debatida por Milani, Conceição e M'BUNDE (2017), apesar de não apresentar as implicações políticas e estratégicas. O relatório entretanto, apresenta uma lista bastante diversa de outras iniciativas além dos programas PEC-g e PEC-pg, que considera parte dessas ações de cooperação em formação de pessoal estrangeiro e ensino superior, algumas delas tratamos na primeira parte da presente tese. Segundo o relatório, também constituem ações de relevância da COBRADI:

Complementam a contribuição brasileira na área o auxílio na aprendizagem da língua portuguesa para estudantes que farão sua formação no Brasil e para estudantes estrangeiros interessados no país. Além disso, seja por meio de auxílio direto a bolsas e programas de pesquisa, seja mediante a manutenção de cátedras brasileiras em universidades estrangeiras, o Brasil também contribui com a formação de professores e pesquisadores estrangeiros. (IPEA, 2018 p. 195)

Como consequência dessa amplitude de iniciativas, o estudo aponta não somente o DCE/MRE, como também a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) como os principais atores engajados na COBRADI.

Outros atores brasileiros e multilaterais também são apresentados como o Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras (GCUB), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Academia Mundial de Ciências para o Avanço da Ciência em Países em Desenvolvimento (TWAS), o Mercosul e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (IPEA, 2018 p.195).

Importante destacar que o apesar de criar uma categoria específica, formação de pessoal estrangeiro de ensino superior, o relatório do IPEA lista as atividades de cooperação internacional em educação dentro do contexto da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), muito próxima da categoria de Cooperação

Internacional para o Desenvolvimento (CDI), utilizada por Milani, Conceição e M'BUNDE (2016, 2017) para analisar os programas PEC-G e PEC-PG. Apesar da proximidade dessas experiências com o desenvolvido por UNILA e UNILAB em termos de formação de estudantes estrangeiros, a abordagem dessa contribuição fica em segundo plano.

No caso da UNILA, três relevantes elementos podem servir como possíveis explicações para o relativo apagamento da sua contribuição: o primeiro um desconhecimento por parte das burocracias federais, em especial MEC e MRE, acerca de elementos relevantes do processo de internacionalização da instituição. Como segundo elemento, podemos destacar um elemento iminentemente político. Esse desconhecimento aprofundou-se com o Governo Michel Temer (2016-18), período no qual a instituição teve sua imagem atrelada ao governo anterior, e, em especial, com o Partido dos Trabalhadores (PT), sendo vista muitas vezes vista com desconfiança (informação verbal)⁴².

Segundo relato do *Entrevistado 7*, um dos mais relevantes esforços da gestão universitária de 2017 a 2019, principalmente durante o Governo Michel Temer, foi buscar desfazer a percepção externa de que a UNILA teria uma vinculação ideológica e político-partidária com o PT. O autor da presente tese esteve engajado em múltiplas ações nesse sentido, como visitas ao MRE, encontros com representantes da Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (SESU-MEC), acompanhamento de visitas de parlamentares brasileiros e estrangeiros do PARLASUL (informação verbal)⁴³.

Outro elemento trazido pelo entrevistado foi o necessário esforço em demonstrar a utilidade da missão institucional e da internacionalização da universidade ao Estado Brasileiro, em especial à política exterior, o que podemos considerar que foi feito relativo sucesso no período, devido à aproximação com o Ministério das Relações Exteriores a partir de meados de 2017. (informação verbal)⁴⁴.

O apoio dado pelo Ministério das Relações Exteriores à manutenção da missão institucional da universidade frente ao debate iniciado no Congresso Nacional pelo Deputado Sérgio de Souza (MDB-PR). O deputado sugerira a incorporação da universidade a uma nova instituição a ser denominada Universidade Federal do Oeste do Paraná (UFOPR), que

42 Entrevistas 1,2,3 e 7

43 Entrevista 7

44 Entrevista 7

aglutinaria a UNILA e os o Campi Palotina e Toledo da UFPR em uma nova instituição superior dedicada, principalmente, à vocação econômica regional do agronegócio.

A proposição do deputado foi feita via emenda aditiva em uma Medida Provisória sobre financiamento estudantil, alheia à organização do ensino superior público federal. O deputado apontara como argumentos a necessidade da UNILA passar a integrar os interesses econômicos locais e a deixar de formar estudantes estrangeiros para focar integralmente na formação de brasileiros, em especial, da região oeste do Paraná⁴⁵.

Ainda na mesma entrevista, o deputado afirmava estar em diálogo com o MEC e com a diretoria brasileira da Itaipu Binacional sobre o tema. Nem um dos dois se pronunciaram durante o debate estabelecido no âmbito do Congresso Nacional. Outros parlamentares como o Senador Alvaro Dias (PV-PR)⁴⁶, também fizeram questionamentos abertos ao processo de seleção internacional, questionando a utilidade pública do ensino a estudantes estrangeiros (SENADO FEDERAL, 2018).

Por outro lado, a iniciativa foi amplamente criticada por diversos atores locais (Prefeitura e Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, associações empresariais e órgãos de imprensa), por partidos políticos como o Partido dos Trabalhadores, pela ANDIFES, associações científicas e pelas reitorias de UNILA e UFPR. Um relevante apoio foi o dado pelo PARLASUL, órgão consultivo parlamentar do Mercosul, que declarou a UNILA como instituição de interesse do parlamento.

O parlamento tem especial importância nesse contexto pelo fato de a delegação brasileira no órgão ser formada por parlamentares de diferentes partidos e tendências ideológicas. A cooperação do parlamento com a UNILA aprofundou-se consideravelmente a partir desse período em iniciativas de cooperação como o Observatório Eleitoral e a Escola de Governo do PARLASUL (informação verbal)⁴⁷. Com a pressão pública acerca do tema, e posicionamento inclusive do MRE a favor da manutenção da missão institucional da universidade, o próprio deputado Sérgio de Souza retirou a emenda aditiva.

45 Entrevista concedida pelo deputado para o jornal O Presente, de Marechal Candido Rondon (PR) em 21 de julho de 2017, menos de dois meses após a posse da nova gestão da UNILA indicada pelo Governo Temer. Último acesso em 12 de setembro de 2021, disponível em: <https://www.opresente.com.br/politica/unila-ou-universidade-federal-do-oeste-do-parana-debate-esta-aberto/>

46 O senador era filiado ao Partido Verde em 2017.

47 Entrevista 10

Interesses locais e político eleitorais diversos podem ser apresentados como motivações para a proposta, entretanto, é fato que o argumento mais recorrente dos defensores do fim da missão institucional internacional da universidade estava diretamente ligado ao ingresso de estudantes estrangeiros na universidade. Ou seja, o papel da instituição como promotora de cooperação internacional para o desenvolvimento para países latino-americanos era o principal argumento. A nota em defesa da universidade expedida pelo Partido dos Trabalhadores confirma essa questão.

“A UNILA foi criada em 2010 pelo ex-presidente Lula com a missão de contribuir com a integração dos países da América Latina, por meio do conhecimento humanístico, científico e tecnológico. A UNILA tem cumprido seu papel nesses sete anos de existência e é um potente instrumento de fortalecimento das relações do Brasil com os países vizinhos” (PT, 2017)⁴⁸.

O debate público resultante da reação à emenda aditiva teve um efeito inverso ao esperado pelos seus propositores: o fortalecimento interno e externo da missão institucional da universidade e a defesa do ingresso de estudantes estrangeiros que se seguiu à campanha denominada *Unila Resiste* (informação verbal)⁴⁹.

No período dos debates em torno da emenda aditiva, o contato do MRE com a UNILA teve início a partir da chefia de gabinete do ministro Aloysio Nunes (PSDB-SP), e em seguida diretamente entre a reitoria e o ministro (informação verbal)⁵⁰. A Divisão de Temas Educacionais do MRE, órgão tradicionalmente envolvido no acompanhamento das ações da UNILA, mas afastado desde o início do Governo Michel Temer, retomou o contato com a PROINT para a interlocução acerca da defesa da missão institucional da universidade (informação verbal)⁵¹.

Em audiência do autor com o secretário da Divisão de Temas Educacionais do Itamaraty em abril de 2018 ficou patente o desconhecimento da divisão naquele contexto acerca da escala e perfil da internacionalização da UNILA, em especial no que tangia ao

48 Nota de Repúdio do PT assinada pela presidenta do partido Gleisi Hoffmann. Último acesso em 20 de dezembro de 2020, disponível em: <https://pt.org.br/nota-do-pt-sobre-a-tentativa-de-desmantelamento-da-unila/>

49 Entrevista 7

50 Entrevista 7

51 Entrevistas 1, 3 e 4.

ingresso de estudantes. O ingresso de estudantes refugiados ou com status de visto humanitário, por exemplo, era de especial interesse da divisão para compor a defesa do MRE acerca das ações do Estado Brasileiro no campo humanitário, informação até então desconhecida.

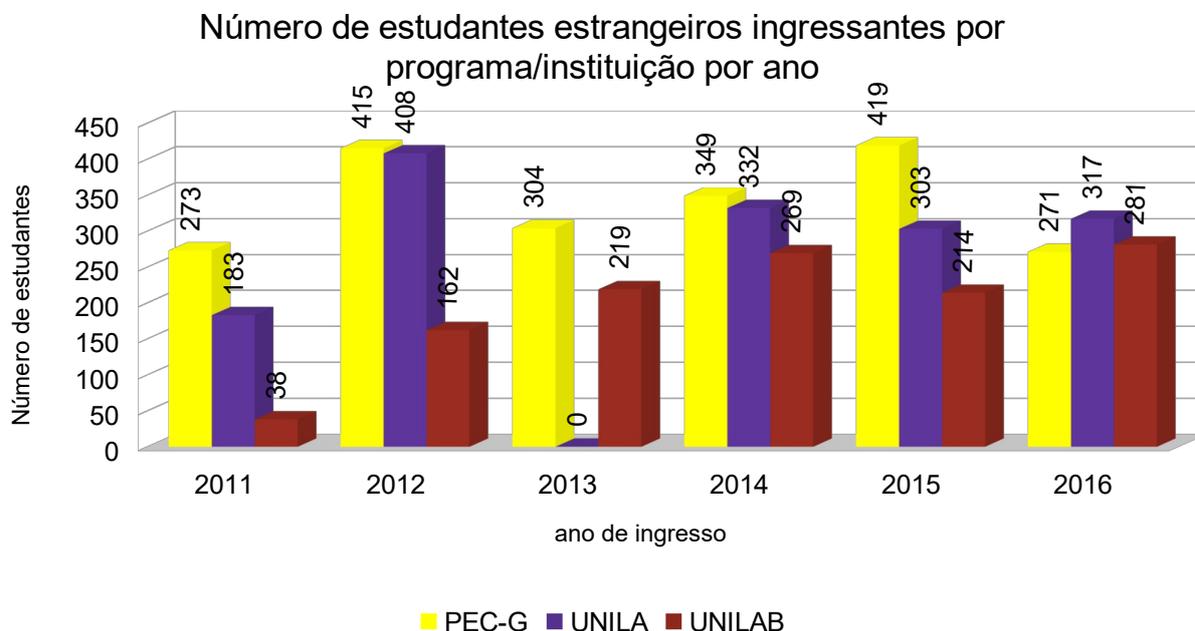
Apesar do desconhecimento e de possíveis desconfianças políticas, o recorrente interesse nas universidades de missão institucional internacional por operadores da política externa brasileira não pode ser ignorado. Além de um histórico de atividades e parcerias em conjunto com esses operadores, as duas instituições possuem excepcionais objetivos institucionais definidos em suas leis de criação, PDIs e resoluções universitárias que superam o escopo da formação de pessoal estrangeiro de ensino superior. Esses objetivos, como tratamos anteriormente, são constantes objetos de interesse de diferentes instituições dentro e fora do Estado.

Entretanto, a formação de pessoal estrangeiro em ensino superior é o elemento mais visível e materialmente verificável do papel desempenhado por essas instituições na realização desses objetivos. Se colocadas em comparação com a mais longa estratégia de cooperação educacional brasileira, o PEC-G, a internacionalização via formação de pessoal estrangeiro promovida por UNILA e UNILAB tem verificada a sua relevância e impacto sobre a inserção internacional brasileira.

As instituições ao longo da sua história na década de 2010 desenvolveram-se de tal forma a apresentar escalas semelhantes ao programa. A figura abaixo apresenta gráfico com os dados de estudantes ingressantes do PEC-G, na UNILA e na UNILAB no período de 2011 a 2016, período no qual há dados disponíveis sobre ingressantes do PEC-G⁵².

52 Apesar de cobrirem período mais recente (2015-2020), os dados disponíveis na página eletrônica do PEC-G no DELP-MRE (<http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PECG.php>, último acesso em 10/01/2022) são correspondentes ao número de estudantes selecionados, e não ingressantes. Sendo assim, não contabilizam eventuais desistências. Os números de selecionados para o PEC-G, assim como para a UNILA e para a UNILAB, são superiores aos números de reais ingressantes e podem levar a erros de interpretação. Para garantir a comparabilidade dos números e maior aproximação com a realidade do ingresso de estudantes decidimos por levar em consideração apenas os dados de ingressantes disponíveis, correspondentes ao período entre 2011 e 2016.

FIGURA 2



Fonte: elaboração própria com base em dados dos relatórios da de IPEA/ABC sobre a COBRADI (2017; 2018), da plataforma UNILAB em números, e de processo interno da Comissão Superior de Ensino da UNILA (2021)⁵³

Os dados acima revelam que a criação e amadurecimento das universidades de missão institucional internacional aumentaram consideravelmente o número de estudantes estrangeiros para formação integração em nível de graduação no Brasil. Levando-se em consideração que a UNILA e UNILAB de 2017 a 2020 mantiveram um ingresso regular anual de mais de 300 estudantes, podemos considerar que a tendência para os anos seguintes.

⁵³ Processo 23422.008051/2020-33 que Regulamenta a seleção internacional de estudantes para a graduação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana e revoga a Resolução nº 2/2018/COSUEN, de relatoria do Prof Clovis Antonio Brighenti.

Apesar da falta de dados exatos sobre o ingresso via PEC-G⁵⁴, os números indicam que as instituições se aproximaram individualmente do número de ingressos promovidos pelo PEC-G ao longo da década passada, como já ficara evidente em 2016. Importante destacar entretanto, que o processo seletivo do PEC-G abarcou em 2020, 56 nacionalidades, enquanto UNILA abarcou 32 países da América Latina e Caribe (desconsiderando o processo seletivo específico para refugiados), e a UNILAB abarcou 6 nacionalidades.

Abaixo, tabela que apresenta o número de países em cooperação internacional via processos seletivos regulares⁵⁵ de PEC-G, UNILA e UNILAB na década de 2010:

Tabela 2

Número de países em cooperação com UNILA, UNILAB e PEC-G

Região\Iniciativa	PEC-G	UNILAB	UNILA
América Latina e Caribe	25 (23*)	-	32 (25*)
Continente Africano	29 (22*)	5	-
Ásia	9 (5*)	1	-
Total	63	6	32

*número efetivo de países dos quais estudantes enviaram inscrições na década de 2010

54 Os dados disponíveis no Anexo 1 são correspondentes ao número de estudantes selecionados, e não o real de ingressantes. Tanto no caso do PEC-G, quando na experiência de UNILA e UNILAB, o número de selecionados nos processos seletivos internacionais costumam ser significativamente superiores ao número de ingressantes de fato. Tal realidade se dá por conta das múltiplas dificuldades de ingresso que se apresentam aos candidatos após a aprovação como grande burocracia e altos custos com passagens aéreas. Outro elemento importante é a incerteza acerca da oferta de auxílios estudantis ou oportunidades de bolsas de pesquisa, extensão e estágio.

55 Não estão incluídos estudantes de outras nacionalidades que entraram por processos seletivos não-internacionais ou voltados especificamente para refugiados e portadores de visto humanitário.

Fonte: Elaboração própria com dados disponíveis no Anexo 1, e nas páginas institucionais de UNILA⁵⁶ e UNILAB⁵⁷

Os dados revelam, portanto, a relevância das duas instituições no aprofundamento da cooperação internacional brasileira no campo da educação e no aumento substancial do número de ingressantes. Outro fator relevante é o fato das instituições possuírem estratégias distintas mas igualmente destinadas a regiões específicas, diferentemente do PEC-G destinado ao sul global de maneira mais ampla.

Apesar do continente africano e da América Latina serem respectivamente a primeira e a segunda mais importantes regiões de origem de estudantes do PEC-G, UNILA e UNILAB ampliaram significativamente o ingresso dos estudantes dessas regiões no ensino superior público brasileiro. Essa contribuição fica mais evidente no caso da UNILA, em que uma quantidade considerável de nacionais de países que não frequentavam universidades públicas brasileiras via cooperação internacional passaram a fazê-la, em especial, a partir de 2018. Já no caso da UNILAB, os países parceiros da instituição já tinham histórico de cooperação educacional com Brasil e enviavam estudantes via PEC-G⁵⁸ e iniciativas pontuais de universidades brasileiras.

De 2000 a 2019 os países que mais enviaram estudantes pelo PEC-G foram Cabo Verde, Guiné-Bissau e Angola - que junto com Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste formam o grupo de países parceiros da UNILAB. Os três países viveram decréscimos no número de selecionados ao programa ao longo da década de 2010⁵⁹. Devido à grande variação anual entre os números do programa, entretanto, fica difícil atestar que essa redução seja parcial, total ou nada relacionada com o amadurecimento e desenvolvimento da UNILAB. Ou seja, apesar de uma sobreposição total ser impossível devido ao diferente escopo das iniciativas, uma sobreposição parcial é possível (MRE, 2021)⁶⁰

56 Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/noticias/editorias/processos-seletivos>. Último acesso em 11 de janeiro de 2022

57 Disponível em: https://unilab.edu.br/processo-seletivo/?_ga=2.109259205.154973965.1642459185-1199191275.1641930997. Último acesso em 12 de janeiro de 2022.

58 Ver Anexo 1 - Dados do PEC-G disponíveis na página da Divisão de Temas Educacionais e de Língua Portuguesa (DELP) do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

59 Idem 58

60 Idem 58

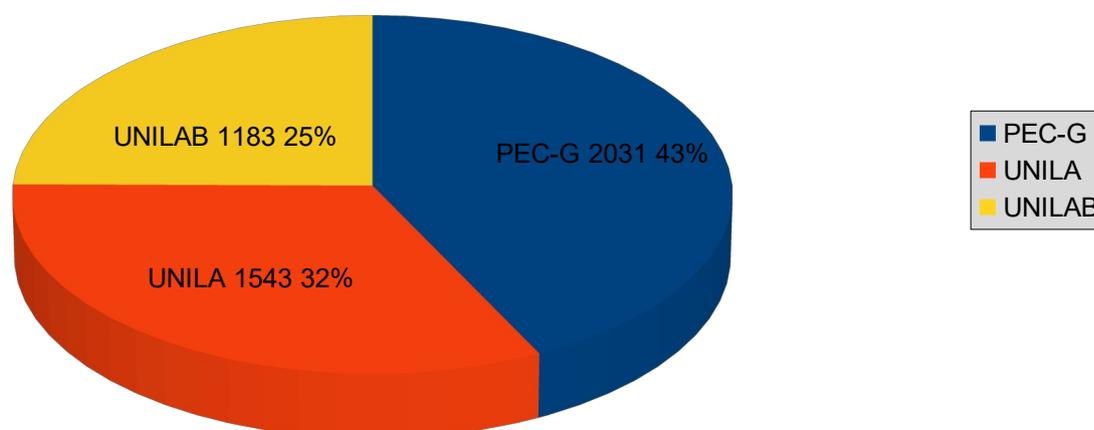
O que é possível afirmar, entretanto, que o número de estudantes africanos de países de língua portuguesa selecionados pelo PEC-G ao longo da segunda década caiu em relação ao período anterior. Entretanto, como afirmamos anteriormente, o programa além de continuar recebendo estudantes desses países, possui uma abrangência muito superior.

Apesar da hipótese acima, pode-se afirmar que o programa não teria condições, como não teve em nenhum momento de sua história, capacidade de promover o ingresso de estudantes equivalente ao desenvolvido na década de 2010 por UNILA e UNILAB, muito menos se considerados os públicos específicos. De 2010 a 2019 o PEC-G selecionou entre 52 (mínimo) e 172 (máximo) de estudantes latino-americanos por ano, números muito inferiores ao selecionado (e também de ingressantes) da UNILA.

Outro fator a ser levado em consideração é o fator das universidades de destino das diferentes iniciativas serem muito diferentes. UNILA e UNILAB desenvolvem inovadores programas pedagógicos e científicos voltados à integração latino-americana e à integração internacional da lusofonia, possuindo grandes comunidades de estudantes estrangeiros e proporções únicas no Brasil de estudantes estrangeiros em relação ao total. Ou seja, mesmo que as instituições viessem a sobrepor parcialmente o PEC-G, elas desenvolveram formatos e escalas de recepção desses estudantes muito distintas das experiências nas instituições conveniadas ao PEC-G.

FIGURA 3

Participação no ingresso de estudantes estrangeiros em PEC-G, UNILAB e UNILA de 2011 a 2016



Fonte: elaboração própria com base em dados dos relatórios da de IPEA/ABC sobre a COBRADI (2017; 2018), da plataforma UNILAB em números⁶¹, e de processo interno da Comissão Superior de Ensino da UNILA (2021)⁶²

O gráfico assim apresenta o total de estudantes recebidos pelas três iniciativas analisadas na presente seção e sua distribuição na participação nos processos seletivos desenvolvidos na primeira metade da década de 2010. Duas considerações são necessárias serem feitas na leitura dos presentes dados: a primeira é que a UNILA não teve processo seletivo para ingresso em 2013 por conta da greve nacional do serviço público de 2012. O ingresso nos anos de 2012 (408) e 2014 (332) foram os mais altos identificados na série analisada, muito próximos aos apresentados pelos PEC-G 415 em 2012 e 349 em 2014. A segunda consideração necessária é que a série analisada leva em consideração o ingresso de 2011 da UNILAB, ano de implementação da instituição, e, portanto, consideravelmente menor.

61 Painéis de Transparência da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira disponível no link: https://unilab.edu.br/unilab-em-numeros/?_ga=2.203777424.1886845280.1642037956-1199191275.1641930997. Último acesso em 14 de dezembro de 2021.

62 Processo 23422.008051/2020-33 que Regulamenta a seleção internacional de estudantes para a graduação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana e revoga a Resolução nº 2/2018/COSUEN, de relatoria do Prof Clovis Antonio Brighenti.

Feitas as duas considerações que podem levar uma distorção na interpretação dos dados de UNILA e UNILAB no período, mesmo assim a contribuição das instituições no período é considerável e as coloca em escala de número de estudantes de maneira semelhante ao programa PEC-G. E, portanto, se levarmos em consideração apenas os números de estudantes e nacionalidades atendidas pela cooperação sul-sul brasileira em educação as instituições possuem uma grande contribuição para a PEB.

Como debatemos anteriormente, entretanto, há muitos elementos distintivos entre a experiência do programa e das instituições. Missões institucionais, alterações consideráveis no formato dos processos seletivos (em especial no caso da UNILA), limitações orçamentárias crescentes (entre 2015 e 2020, principalmente), a combinação entre dependência direta de recursos do governo federal com a relativa autonomia desenvolvida, dentre outras características definidoras da experiência dessas instituições durante o período analisado.

4.2 O ingresso de estudantes estrangeiros na UNILA na década de 2010

Na presente seção, temos como objetivo a análise da evolução do Processo Seletivo Internacional da UNILA, como forma de compreender de que forma universidade dialogou com a evolução das relações exteriores brasileiras na década passada ao adaptar seu formato de seleção. A escolha da análise do processo seletivo da UNILA tem como base o fato de ele ter sido profundamente impactado pelas mudanças na política externa na década passada, diferentemente do caso da UNILAB cujo processo seletivo permaneceu razoavelmente estável durante o período, contando com apoio e parceria direta com o MRE.

O processo seletivo da UNILAB tem como base a seleção de estudantes em um pequeno grupo de países língua oficial portuguesa, em especial no continente africano, realizando a análise dos currículos escolares do ensino médio dos candidatos assim como UNILA e PEC-G. A diferença da prática desenvolvida pela UNLAB na década de 2010, é que a instituição aplicou avaliação de redação presencial nos países parceiros com a colaboração da rede diplomática brasileira. Ou seja, a UNILAB trabalha em direta

cooperação com o MRE, via DCE, para que as embaixadas colaborem com o processo seletivo internacional da universidade.

O modelo de realização de avaliações escritas presenciais já fora aventado nos debates para a reforma do processo seletivo da UNILA, mas o alto número de países envolvidos, os consequentes altos custos, e a possível exclusão de candidatos de regiões afastadas dos grandes centros urbanos foram argumentos utilizados para defender o modelo simplificado adotado pela UNILA desde o ingresso em 2015.

Como vimos anteriormente, podemos considerar que o ingresso de estudantes de diferentes países latino-americanos é a principal ação de internacionalização da UNILA. Essa centralidade se dá pela menção direta na lei de criação da universidade ao seu papel como formadora de capital humano para a integração regional (BRASIL, 2010a) (ANEXO 4).

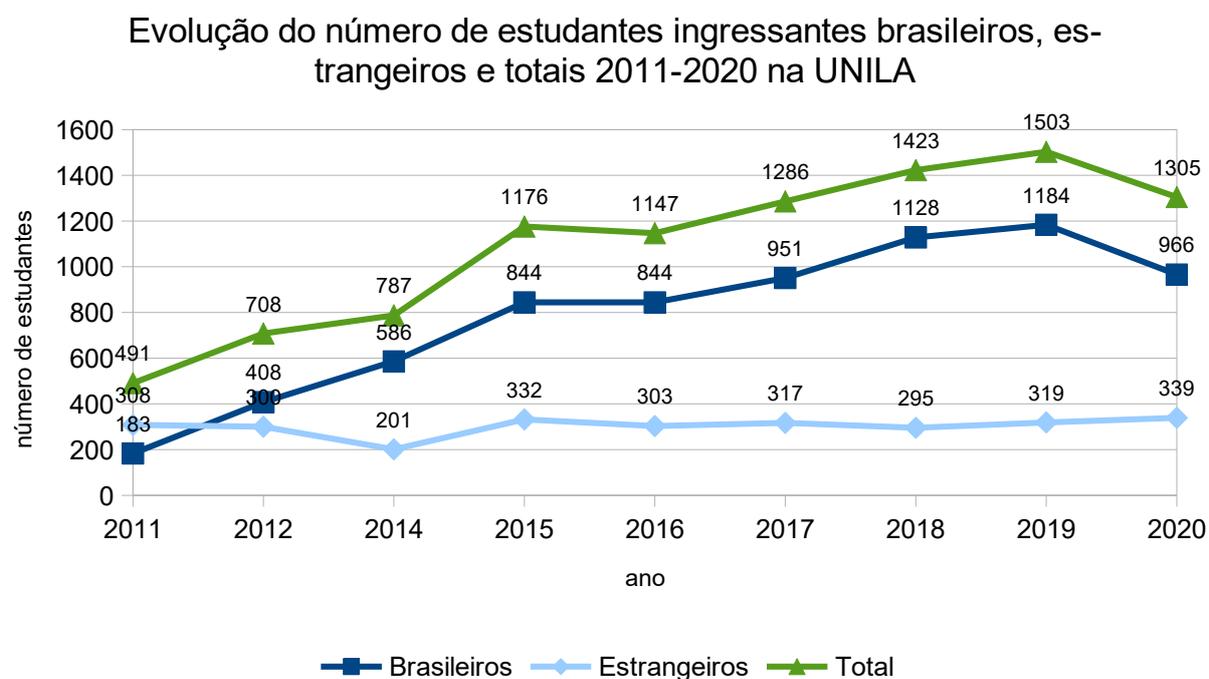
Como primeira e mais elevada normativa da UNILA, a lei de criação guarda algumas importantes mensagens que vão ordenar ao longo do tempo a internacionalização da instituição de maneira ampla, mas principalmente o ingresso de *estudantes estrangeiros*⁶³. A primeira informação relevante é que a lei de criação da instituição foi promulgada em janeiro de 2010, mesmo ano de início das aulas. No seu ano de instalação, a universidade selecionou apenas 193 estudantes, dentre eles por volta de 93 estrangeiros de apenas três países, os membros fundadores do MERCOSUL: Argentina, Paraguai e Uruguai. A universidade à época contava com apenas 8 cursos, totalizando 200 vagas anuais no total (CGU, 2015)

Nos anos seguintes, entretanto, a oferta de vagas e a expansão da seleção internacional foram significativos. A universidade ofertou apenas 16 cursos de 2012 à 2014, e 30 cursos desde 2015 (CGU, 2015). Entre 2015 e 2020, mais outros 8 cursos foram aprovados pelo Conselho Universitário da instituição, mas não iniciaram suas atividades devido à negativa do Ministério da Educação em prover novas vagas docentes para a instituição, consequência da crise fiscal e econômica que acometeu o país desde 2015 dando fim à expansão do ensino superior público federal via REUNI.

63 A expressão *estudantes estrangeiros* é fruto de longos e antigos debates na instituição devido ao pretensão caráter internacional da universidade e a possível conotação negativa da expressão *estrangeiros*. Entretanto, ao longo da primeira década de existência da universidade ainda foi ponto de controvérsia de difícil solução, opções como *estudantes internacionais* e *estudantes não-brasileiros*, recorrentes na comunicação do dia-a-dia da universidade, inclusive em documentos oficiais, não chegam a ser consensuais ou a serem utilizadas de maneira uniforme.

Desde 2015 a instituição manteve uma oferta estável de 1415 vagas discentes para ingresso anual, sendo 50% delas ofertadas ao processo seletivo internacional. No gráfico abaixo podemos observar a evolução do ingresso discente na instituição.

FIGURA 4



Fonte: Adaptado de COSUEN-UNILA (2021a)⁶⁴

O gráfico acima apresenta a evolução do ingresso de estudantes na universidade e os números absolutos de ingressantes totais, estrangeiros e brasileiros. Para sua correta interpretação faz-se necessária considerar-se que o total de vagas disponíveis na instituição alterou-se com o tempo, tendo uma evolução dos 8 cursos ofertados em sua inauguração em 2010 (com por volta de 200 ingressantes brasileiros e estrangeiros), para 30 cursos a partir de 2015. A partir do ingresso de 2015 a instituição passou a contar com 715 vagas para ingresso de estudantes estrangeiros, quase o dobro do processo seletivo anterior. Outro ponto relevante a ser considerado é a ausência de processo seletivo para ingresso no ano de 2013 devido à greve do ensino superior público federal em 2012 (CGU, 2015; PROINT-UNILA, 2021).

⁶⁴ Processo 23422.008051/2020-33 que Regulamenta a seleção internacional de estudantes para a graduação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana e revoga a Resolução nº 2/2018/COSUEN, de relatoria do Prof. Clovis Antonio Brighenti.

De acordo com os seus três PDIs (UNILA, 2012; 2017; 2019) até agora produzidos pela instituição, bem como as normativas de regulamentação de ingresso de estudantes aprovadas pela Comissão Superior de Ensino (COSUEN), a instituição deve destinar metade (50%) das vagas disponíveis para a seleção internacional de estudantes. Como fica evidente no gráfico, a partir de 2012 e mais acentuadamente ainda a partir de 2015 a meta não fora cumprida. De 2015 à 2020 a instituição não conseguiu preencher nem ao menos um quarto das suas vagas com ingressantes estrangeiros.

Chama atenção para a diferença considerável entre os ingressos de 2012 e 2014, em relação ao ingresso de 2015 a 2020. Em 2012 e 2014 foram ofertadas 413 vagas para o ingresso internacional, ocupando respectivamente 72,63% e 48,66% das vagas. De 2015 a 2020, os índices de ocupação das vagas internacionais variaram de 42% (2016) a 48,8% (2020). Lembrando que os índices de 2019 e 2020, mesmo estando com índices próximos aos números dos anos anteriores, estão influenciados positivamente pelo início dos processos seletivos para indígenas e refugiados, que tratamos adiante (ALMEIDA, BAUMGRATZ, HONÓRIO, STRUKLES e YATIM, 2020).

Em 2015 os números também foram beneficiados pelo processo seletivo destinado a estudantes de nacionalidade haitiana portadores de visto humanitário, o Pró-Haiti, cujo processo previa inicialmente o ingresso de 29 estudantes, mas por remanejamento de sobras de outros processos seletivos, ocupou 83 vagas (ALMEIDA, BAUMGRATZ, HONÓRIO, STRUKLES e YATIM, 2020).

Ou seja, passados os primeiros três anos da criação da instituição ela passa a ter mais dificuldade em atrair estudantes estrangeiros, situação que se agrava a partir de 2019, em que os índices de ingresso de estudantes estrangeiros passam a contar com os processos seletivos humanitários (indígena e de refugiados) para manter os números de ingresso internacional e outras atualizações no processo que aumentaram consideravelmente a abrangência do processo seletivo. As estratégias adotadas podem não ter conseguido ampliar o ingresso, mas evitaram uma redução dos números da instituição em formação de pessoal estrangeiro em ensino superior de graduação.

Sendo assim, apesar do número de vagas disponíveis para ingresso de estudantes estrangeiros aumentar consideravelmente, o número de ingressantes estrangeiros na UNILA

manteve-se em patamar relativamente estável entre 2014 e 2020. Essa estabilidade representa, entretanto, uma decrescente participação do número de ingressantes estrangeiros, e de matriculados de maneira geral, em relação ao total da instituição. Em 2018, apenas 30% dos estudantes da instituição eram de outras nacionalidades latino-americanas, de 19 países diferentes (o máximo possível até então).

Apesar do quadro de relativo insucesso das políticas de ingresso de estudantes em cumprir com as metas estabelecidas pela instituição em ordem de cumprir com a sua missão institucional, o ingresso anual de por volta de 300 estudantes de 2015 à 2020 demandou constantes atualizações dos métodos e políticas de seleção e ingresso para que as mesmas se tornassem mais abrangentes e inclusivas.

Muitas hipóteses que não correspondem à dinâmica do processo de seleção internacional poderiam ser levantadas para justificar as dificuldades no preenchimento de vagas, como a abertura de cursos de licenciaturas de maior interesse local do que internacional, as restrições orçamentárias significativas a partir de 2015, na crise econômica vivida pelo país e por boa parte da América Latina na década de 2010 e em problemas quanto à imagem do país e sua receptividade a estrangeiros a partir de 2018 (Informação verbal)⁶⁵

Entretanto, apenas duas hipóteses correspondem diretamente à estratégia de formação de pessoal estrangeiro na UNILA: a oferta de recursos para auxílios estudantis e o formato de seleção. No que tange à primeira questão, relatório da Controladoria Geral da União (CGU) sobre a prestação de contas da universidade de 2014 já apontava a fragilidade do sistema de concessão universal de auxílios estudantis vigentes com base em recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (CGU, 2015). Por conta dessa vulnerabilidade, editais de seleção de estudantes internacionais nos anos seguintes, mesmo aqueles destinados a refugiados e portadores de visto humanitário, já não garantiam a concessão de auxílios estudantis para ingressantes

O programa trata-se de política pública que tem como “finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” (BRASIL, 2010b), de acordo o decreto presidencial N° 7.234, DE 19 DE JULHO DE 2010 que o regula. Entretanto, como alertou o relatório da CGU (2015), sua dotação orçamentária é

65 Hipóteses apontadas nas entrevistas 1, 2 e 3.

discricionária da administração federal, e, portanto, representava uma grande vulnerabilidade ao planejamento da instituição.

O mesmo relatório aponta que até 2014 a instituição teria um programa de assistência estudantil diferenciado por conta da sua missão institucional, buscando garantir a universalização dos auxílios estudantis. Como demonstrado nos dados disponíveis no Anexo 2, essa estratégia ficou impossibilitada pelas restrições orçamentárias impostas pelo ajuste fiscal e pela falta de reajuste financeiro compatível com a expansão da universidade. Entretanto, os dados apresentam que os recursos necessários para atender de maneira universal o público estrangeiro teriam permanecido os mesmos durante o período, justamente pela dificuldade da universidade em atrair mais estudantes.

Entretanto, há um debate interno prolongado acerca da utilização dos recursos PNAES para a assistência estudantil para estudantes estrangeiros na universidade. Por mais que se tenha conhecimento que os recursos destinados à universidade sejam superiores à média justamente por isso, há uma percepção desde que as dificuldades de financiamento a uma assistência estudantil universalizada de que uma verba federal específica precisaria ser definida para o financiamento do ingresso de estudantes estrangeiros (COSUEN-UNILA, 2021).

O fato do PNAES ter como base uma série de critérios técnicos baseados em condições socioeconômicas dos estudantes de difícil aplicação para o caso de estudantes estrangeiros aumenta as tensões em torno da utilização dos recursos do programa. De 2014 a 2016 a administração universitária chegou a considerar a possibilidade de uma complementação de recursos adicional para resgatar o modelo de assistência estudantil universalizada, mas o aprofundamento da crise econômica e o impedimento da Presidenta Dilma Rousseff em 2016 acabaram com qualquer expectativa realista nesse sentido até o final da década.

Entretanto, a demanda dos setores técnicos de assuntos estudantis em torno da desvinculação do programa PNAES da assistência estudantil a estrangeiros, como pode-se verificar nos debates da COSUEN-UNILA (2021), continuaram. Os principais argumentos são de que a concessão de auxílios de maneira universal aos estudantes estrangeiros é necessária à manutenção das metas institucionais de ingresso de estudantes estrangeiros, e

que existiria uma grande dificuldade técnica de se fazer avaliações socioeconômicas para a prestação de assistência estudantil a esses estudantes.

Entretanto, entre 2015 e 2020, um cenário complexo se apresentou e inviabilizando o avanço das reivindicações apresentadas pelos setores técnicos de assistência estudantil. A UNILA (assim como a UNILAB) recebeu proporcionalmente muito mais recursos PNAES do que receberam outras universidades federais. Apesar disso, esses recursos não foram suficientes para garantir a universalidade na concessão de auxílios para estudantes estrangeiros e garantir o atendimento dos estudantes brasileiros que tem direito aos auxílios de acordo com os critérios

É importante destacar que, mesmo com os cortes orçamentários seguidos durante a segunda metade da década de 2010, o MEC ainda garantiu recursos razoavelmente superiores para UNILA e UNILAB se comparadas às outras instituições federais atendidas pelo programa. A compreensão é de que as instituições possuem vulnerabilidades maiores no que tange à permanência estudantil por conta da grande quantidade de estudantes estrangeiros de países de níveis de renda equivalentes ou inferiores à brasileira. Comparamos então outras UNILA, UNILAB e outras instituições de investimentos em auxílio estudantil ou número de estudantes de graduação presencial próximos:

Tabela 3

Recursos e número de estudantes UNILA, UNILAB, UNIPAMPA e UFFS

Universidade	Total de recursos empregados em auxílios estudantis (2019)	Recursos federais para despesas discricionárias (2020)	Número de estudantes na graduação (presencial) (2019)	Número de cursos de graduação (2019)
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)	R\$9.324.919,00	R\$40.215.945,00	4700 estudantes	30
Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)	R\$10.602.623,00	R\$37.171.933,00	4930 estudantes	24
Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)	R\$11.061.599,30	R\$50.496.272,00	10700 estudantes	64
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)	R\$9.011.411,00	R\$55.271.194,00	9087 estudantes	44
Universidade Federal de Roraima (UFRR)	R\$5.423.179,00	R\$36.832.923,00	8657 estudantes	48
Universidade Federal de Rondonópolis (UFR)	R\$1.336.117,00	R\$14.984.630,00	3507 estudantes	19
Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)	6.627.653,00	R\$37.378.577,00	6.211 estudantes	30

Fontes: Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão de 2019 de UNILA (2020c), UNILAB (2020), UNIPAMPA (2020), UFFS (2020), UNIVASF (2020), UFR (2020), UFRR(2020) e na Plataforma de Acompanhamento de Execução Orçamentária da ANDIFES (2021)⁶⁶

A Tabela 2 reúne 7 universidades com diferentes missões institucionais, 6 delas fundadas durante o Governo Lula no contexto do REUNI. As instituições foram escolhidas por terem, dentre as mais de 60 universidades federais, números próximos ou de estudantes de graduação presencial ou de recursos anuais PNAES. O que os dados demonstram é um grande desequilíbrio no que tange aos recursos disponíveis e empregados para assistência estudantil para UNILA e UNILAB em relação a UFFS, UNIPAMPA, UNIVASF, UFR, UFRR. Atestando a ideia de que ambas receberam mais recursos para auxílios estudantis.

Outro dado relevante apresentado na Tabela 2 é o de recursos para despesas discricionárias de custeio disponíveis para essas mesmas universidades. Esses recursos disponibilizados para livre utilização pelas gestões universitárias são majoritariamente distribuídos a partir do processo de alocação de recursos orçamentários de capital e custeio (conhecido como Matriz OCC). O processo envolve na captação e tratamento de dados universitários que resultam em uma distribuição razoavelmente equilibrada de recursos de acordo com as necessidades e desempenho das universidades federais (MEC, 2006) (ANDIFES, 2017).

O ingresso na chamada Matriz OCC é feito após o período de implantação das instituições de ensino superior, período no qual os recursos recebidos do MEC são de livre definição pelo ministério. E, geralmente acomodam despesas características de instituições em implantação como altos investimentos em obras, mobiliário e veículos, e altos custos com concursos e locação de sedes provisórias. A grande maioria das universidades criadas no âmbito do REUNI alcançaram esse grau de amadurecimento material e institucional, sendo integradas à matriz, como, por exemplo, a Universidade Federal do ABC (UFABC) e a UFFS, contemporâneas de UNILA e UNILAB.

Entretanto, UNILA e UNILAB ainda encontram-se fora da matriz e recebem recursos de acordo com a avaliação que o MEC faz de suas despesas para funcionamento e

66 Último acesso em 05/01/2022, disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=85000>

desenvolvimento. O mesmo se dá no que tange à distribuição dos recursos PNAES, que no caso de UNILA e UNILAB também são concedidos fora da matriz definida para o programa, com benefícios consideráveis para ambas as instituições.

Ou seja, houve o reconhecimento, mesmo que tácito, por parte dos três diferentes governos federais (Dilma Roussef, Michel Temer e Jair Bolsonaro) durante a década de 2010 das especificidades das duas instituições e suas implicações orçamentárias. Esse reconhecimento não evitou que o MEC durante o Governo Michel Temer cobrasse da UNILA a redução de seus custos. Entre 2017 e 2018, a inclusão da UNILA na Matriz OCC, e a consequente grande perda de recursos para a universidade, foi apresentada como algo a ser enfrentado em um futuro próximo pela gestão universitária. Aqui destacamos os altos custos com alugueis que consomem significativa parte dos recursos da instituição por conta da inviabilização financeira da construção Campus Niemeyer⁶⁷ no contexto do agravamento da crise econômica e fiscal a partir de 2015.

As especificidades vividas pelas instituições, como a própria problemática do campus da UNILA, são consequências diretas ou indiretas do desenvolvimento da missão institucional das instituições. Por exemplo, as despesas de custeio da UNILA, são consideravelmente afetadas pelos custos dos alugueis pagos em consequência da inviabilidade da proposta original de campus. Na UNILA e na UNILAB a necessidade por recursos para política de assistência estudantil é consequência direta do perfil de ingresso internacional, e os custos administrativos para a realização e divulgação dos processos seletivos internacionais.

Como demonstrado no Anexo B, após um pico de investimentos em 2015, os recursos destinados pela UNILA para a assistência estudantil, somados os recursos próprios de custeio não-obrigatórios e recursos PNAES destinados pelo MEC, mantiveram-se abaixo dos 10 milhões de reais. Enquanto isso o número de estudantes não atendidos por programas de assistência estudantil saltou de 1,17% do total em 2013, para 33,01% em 2014, aumentando progressivamente até o índice de 70% em 2019. Ou seja, de uma universidade projetada no começo dos anos 2010 para estudantes com acesso integral aos auxílios

⁶⁷ A obra do Campus Niemeyer é um projeto do escritório do arquiteto que dá nome ao campus doado pela Itaipu em terreno igualmente cedido pela instituição. Projetado para ser um ponto turístico em Foz Iguaçu, o projeto de orçamento elevado está com obras paradas desde meados da década de 2010, e é considerado de difícil viabilidade financeira diante das restrições orçamentárias tanto de investimento quanto de custeio do ensino superior público federal.

estudantis, e, portanto, podendo se dedicar exclusivamente à graduação, a instituição foi para uma realidade em que 70% dos estudantes não recebiam nenhum tipo de assistência estudantil em 2019.⁶⁸

A relevância central da oferta e aplicação dos recursos para disponibilização de assistência estudantil para ingressantes estrangeiros no caso de UNILA e UNILAB fundamenta-se justamente nos públicos essas instituições podem atingir. Estudantes que tem condições de financiar seus estudos no exterior tendem a ficar mais atraídos por instituições do exterior ou instituições públicas com melhores posições em rankings internacionais. Ou seja, o comportamento médio do estudante que quer estudar no exterior e tem renda alta ou média-alta é buscar o atendimento desse interesse dentro da lógica mercadológica da internacionalização do ensino superior, como debatemos na primeira parte da presente tese.

Como vimos na primeira seção da tese, iniciativas como UNILA e UNILAB tendem a atrair estudantes estrangeiros que não teriam condições de acessar a educação superior via mercado internacional pautado pelos rankings internacionais. Esses pautados em índices de internacionalização na pós-graduação, redes de pesquisa e produção acadêmica internacionais referenciadas por corporações privadas da educação europeias e norte-americanas (KNIGHT, 2021).

Definitivamente há um apetite por rankings internacionais e regionais de instituições, mas é necessário questionar se isso é parte do processo de internacionalização ou parte de marketing internacional e campanha de relações públicas (KNIGHT, 2021 p. 68)⁶⁹

Sendo assim, a não ser que conseguissem alcançar improváveis altos desempenhos em índices de rankings internacionais de educação superior, que são pouco compatíveis com os projetos pedagógicos, tamanho e com a realidade financeira delas, dificilmente essas

68 Importante lembrar que todos os cursos de graduação abertos pela instituição antes de 2015 tinham regimes de oferta integrais, matutinos ou vespertinos. Essa proposta pedagógica apresenta grandes dificuldades para que estudantes possam estudar e trabalhar ao mesmo tempo, necessidade ignorada pelos projetos pedagógicos justamente pela perspectiva de financiamento aos auxílios estudantis. A partir de 2015, com incentivo do MEC para abertura de cursos noturnos, a universidade passou a abrir cursos de graduação noturnos de apelo local como licenciaturas e serviço social. Ainda assim, a maioria dos cursos da instituição ainda tem regime de oferta integral ou vespertino, acentuando a problemática da oferta de auxílios estudantis.

69 Tradução nossa do original: “there is an appetite for international and regional rankings of institutions, but one needs to question whether this is part of internationalization process or part of an international marketing and public relations campaign”(KNIGHT, 2021 p. 68).

instituições conseguiriam preencher suas vagas internacionais sem oferecer auxílios estudantis para a grande maioria, se não a totalidade, dos estudantes.

Ou seja, a execução da missão institucional de ambas as instituições depende de uma compreensão de gestão universitária, e também governamental, de que elas não tem condições de competir no mercado internacional da educação como o fazem algumas das grandes universidades públicas e privadas brasileiras. Caso contrário, a atratividade das instituições fica limitada ao interesse despertado pelos projetos pedagógicos e missão institucional e na disposição de estudantes estrangeiros a se aventurar a estudar no Brasil sem garantias de bolsas, auxílios ou oportunidades de trabalho e estágio.

Portanto, por mais que as instituições recebam recursos para auxílios estudantis semelhantes aos destinados a instituições muito maiores como os casos de UNIPAMPA e UFFS, ainda assim, esses recursos são insuficientes para a manutenção das missões institucionais internacionais. Lembrando que esses recursos via PNAES representam algo como 20% a 30% do total de recursos de gasto discricionário⁷⁰ que recebem UNILA e UNILAB, tornado inviável a complementação com recursos próprios em quantitativo suficiente. A maior complementação financeira operacionalizada pela UNILA no atendimento aos auxílios estudantis corresponde justamente ao ano de 2015, ano de ajuste fiscal, em que os recursos federais para auxílios foram reajustados de maneira insuficiente se considerado o aumento considerável de vagas para ingressantes (UNILA, 2020).

As diferentes estratégias de seleção, seja seleção direta, ou via iniciativas bilaterais com governos sul-americanos, ou a adoção de ações afirmativas para populações de refugiadas ou indígenas tiveram impactos relevantes nos resultados das ações de internacionalização via ingresso de estudantes estrangeiros. O que verificamos, entretanto, é que essas diferentes estratégias também foram impactadas pelo perfil de inserção

70 Aqui nos referimos aos recursos recebidos pelas universidades mas que não estão destinados ao pagamento de salários e aposentadorias. Esses recursos são considerados de livre destinação pelas administrações universitárias, em acordo com o disposto na Constituição Federal. Os recursos são destinados à manutenção de prédios, contas de consumo, pagamento de trabalhadores terceirizados, financiamento às atividades acadêmicas e administrativas. Ou seja, por mais que sejam consideradas de livre destinação, a flexibilidade no seu emprego é limitada pelos múltiplos compromissos financeiros assumidos pelas instituições para seu regular funcionamento. Os recursos destinados pelo PNAES devem ser utilizados no financiamento da assistência estudantil de acordo com o determinado pelas gestões universitárias, como auxílios moradia, alimentação, transporte e internet, ou custeio da manutenção de estruturas como restaurantes universitários e moradias estudantis.

internacional do país, respondendo às condições políticas da integração regional e da política externa brasileira na segunda década do século XXI.

4.3 O Processo Seletivo Internacional da UNILA

Aos primeiros gestores da UNILA foi dada a tarefa de realizar ainda em 2010 o início das atividades acadêmicas, contando com o ingresso de estudantes brasileiros e estrangeiros. O desafio foi relatado pelo *Entrevistado 8*, técnico da Secretaria de Relações Internacionais⁷¹ da universidade. Segundo o relato do entrevistado, o processo de seleção teve início em março do mesmo de 2010 para o ingresso em agosto (informação verbal)⁷², prazo demasiadamente justo, mas considerado urgente para que a instituição recebesse estudantes ainda no ano de 2010. Em comparação, em 2019, o Processo Seletivo Internacional teve seu edital publicado em abril de 2019 para início das aulas previsto para março de 2020.

Segundo o relato pelo *Entrevistado 8* alguns desafios se apresentavam de imediato: a falta de conhecimento técnico sobre como fazer um processo seletivo internacional (ou o que seria um processo desses), a ausência de corpo técnico especializado, dificuldades migratórias, e o curtíssimo prazo para a superação esses desafios. A pergunta que precisava ser respondida era “Como trazer os estudantes estrangeiros?” (Informação verbal)⁷³.

A liderança do processo fora assumida pelo recém-nomeado vice-reitor, Geronimo de Sierra, que ficou responsável pela área de relações internacionais da universidade. A sugestão do vice-reitor foi que a universidade partisse da prioridade de sua missão institucional em seu primeiro processo seletivo para estudantes estrangeiros: o Mercosul. Outro argumento correlato seria a relativa facilidade oferecida pela proximidade geográfica

71 Em 2013 a secretaria foi convertida na Pró-Reitoria de Relações Internacionais e Institucionais (PROINT), sendo esse órgão o principal responsável por promover a captação, seleção e ingresso de estudantes estrangeiros. O órgão também é responsável por dar suporte aos estudantes estrangeiros em questões documentais e migratórias, bem como intermediar o contato com órgãos estrangeiros e representações diplomáticas. O setor também é responsável pela representação institucional, pela gestão de convênios, mobilidade internacional, etc.

72 Entrevista 8.

73 Idem 72

com Argentina e Paraguai, no contexto da tríplice fronteira, restando como desafio a busca de estudantes no Uruguai, país de origem do vice-reitor (informação verbal)⁷⁴.

Sendo assim, o primeiro processo seletivo contou com o ingresso de estudantes dos quatro países fundadores do Mercosul, cumprindo não apenas a missão institucional definida em lei, e sua menção à prioridade ao bloco, mas também a ideia original de que essa deveria ser uma universidade mercosulina. O ingresso de estudantes fora definido em convênio com órgãos dos governos dos países vizinhos. A seleção de estudantes seria realizada por cada um dos países-parceiros e enviada à instituição para validação e contato direto com os estudantes para os trâmites burocráticos (ALMEIDA, BAUMGRATZ, HONÓRIO, STRUKLES e YATIM, 2020).

Como iniciativa de cooperação internacional educacional, esse primeiro formato de seleção internacional pode ser caracterizado como uma iniciativa de cooperação bilateral centralizada vertical, identificada com o intergovernamentalismo característico do MERCOSUL. Sendo assim, podemos dizer que a internacionalização da instituição começou a partir da leitura de que era necessário seguir a prática do intergovernamentalismo característico do bloco.

A bilateralização da iniciativa demonstrada pela ação da gestão universitária em buscar cada um dos governos dos países do bloco ao invés do bloco em si é uma materialização relevante do formato da baixa densidade institucional em especial em questões de cooperação de temas sociais no Mercosul. A postura da universidade não deixou de reproduzir o perfil da política exterior ao desenvolver uma iniciativa de integração regional de maneira unilateral para depois bilateralizar a negociação da participação dos vizinhos no seu funcionamento.

A verticalidade desse perfil de cooperação caracteriza-se pelo fato da instituição ter imposto as principais características do processo. A agenda do processo seletivo e a nota mínima de desempenho no ensino médio para os candidatos aprovados foram definidos pela instituição. O número de vagas disponíveis para cada país em cada curso da UNILA foram negociados diretamente com cada governo, reproduzindo o interesse desses governos em diferentes áreas do conhecimento. A prioridade por determinadas áreas de conhecimento por

74 Idem 72

parceiros do Mercosul, em especial, engenharias e saúde, não difere das escolhas feitas pelo governo brasileiro ao promover o Ciência sem Fronteiras em sua cooperação norte-sul.

Um dos possíveis efeitos colaterais desse perfil de atuação desvinculada dos mecanismos regionais de cooperação é a dificuldade no contato e envolvimento das autoridades educacionais nacionais argentinas, como relatado pelo Entrevistado 8. Segundo o mesmo, o contato com os ministérios da educação paraguaio e uruguaio representaram desafio muito menor do que o ministério argentino (informação verbal)⁷⁵. As dificuldades e reclamações do governo nacional argentino em relação à UNILA devido ao caráter unilateral de seu desenvolvimento são frequentemente relatados e são condizentes com a priorização do país do Mercosul Educacional, apesar disso não foram encontrados registros adicionais dessas dificuldades na cooperação com a com o governo argentino.

Ainda com esse perfil de processo seletivo, os ingressos para os anos de 2011, 2012 e 2014 foram pavimentados por parcerias com mais governos estrangeiros com os quais a universidade mantinha contato permanente e convênios internacionais. Destacam-se aqui Bolívia, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador e Peru. (ALMEIDA, BAUMGRATZ, HONÓRIO, STRUKLES e YATIM, 2020)(informação verbal)⁷⁶.

O modelo desenvolvido entre 2010 a 2014 caracterizado pela cooperação direta com governos parceiros por um número de vagas para discentes para estudar na UNILA estaria em total acordo com a política externa brasileira do período e consolidava a instituição como parte da cooperação internacional brasileira ao ser não apenas um instrumento de CDI, mas também de aprofundamento da cooperação intergovernamental em uma região de alta prioridade para o governo brasileiro no período.

Entretanto, esse modelo também apresentava fragilidades. A principal dela é a falta de controle sobre os critérios utilizados pelos governos parceiros na seleção dos estudantes, a tornando passível de questionamento por falta de transparência. Já em 2014, além da seleção realizada em parceria com governos estrangeiros e com o Parque Tecnológico de Itaipu Paraguay, a PROINT realizou dois novos processos seletivos que viriam a redefinir o ingresso de estudantes estrangeiros na instituição: processo seletivo direto e o pró-haiti

75 Idem 72

76 Entrevistas 1,2,3 e 8

(ALMEIDA, BAUMGRATZ, HONÓRIO, STRUKLES e YATIM, 2020)(informação verbal)⁷⁷.

O primeiro consistiu em uma chamada aberta online para candidatos de nacionalidade e residência dos 19 países latino-americanos de língua espanhola que tinham acordos de cooperação educacional com o Brasil. Nesse processo o candidato se inscrevia diretamente na página na internet da instituição e era classificada pela sua nota média de ensino médio, concorrendo com outros candidatos de seu país por vagas nos cursos de graduação da instituição. O modelo, inspirado no desenvolvido pelo PEC-G, o estudante procura diretamente a instituição, prescindindo de qualquer contato com o governo de seu país. Sua classificação dependeria única e exclusivamente da sua colocação em relação aos seus compatriotas que se inscreveram para mesmo o mesmo curso (PROINT, 2014) (ALMEIDA, BAUMGRATZ, HONÓRIO, STRUKLES e YATIM, 2020).

Esse formato, inicialmente pensado para ser complementar às parcerias com os governos nacionais, fora introduzido também como ferramenta para aumentar o número de ingressantes diante do aumento do número de vagas disponíveis para ingresso para o ano letivo de 2015. Sua maior vantagem era o controle total da instituição sobre o processo seletivo, garantindo sua transparência e lisura. A Banca de Seleção, instituída anualmente, encarregou-se de fazer a avaliação das notas apresentadas e sua adaptação para uma escala de notas de 0 a 10⁷⁸, bem como de sugerir constantes adaptações não só à metodologia de avaliação mas aos critérios mais amplos do edital de seleção internacional (COSUEN-UNILA, 2021).

77 Entrevistas 1,2 e 3

78 Não há uniformidade no sistema de notas entre os países latino-americanos, muitas vezes nem internamente. Havendo discrepâncias inclusive no que pode-se considerar como ensino médio. Para que a seleção apresente uma nota média para o que seria o equivalente ao ensino médio cursado pelo estudante em seu país de origem, criou-se uma metodologia específica para isso, buscando abarcar as múltiplas realidades latino-americanas. Em 2014 e 2015 as vagas destinadas aos candidatos de cada país eram pré-definidas. Com a experiência da necessidade de que esse mecanismo fosse mais flexível, estabeleceu-se uma metodologia na qual o candidato mais bem colocado por país com inscritos seria aprovado, e em seguida o segundo mais bem colocado de cada país, e assim sucessivamente. A metodologia desenvolvida pela PROINT permitiu garantir maior diversidade possível entre candidatos de diferentes países e limitou a concorrência entre estudantes e diferentes países apenas para a classificação das primeiras vagas, evitando desequilíbrios previsíveis ao comparar-se notas de sistemas educacionais completamente diferentes. A metodologia permitiu à UNILA garantir diversidade e transparência no Processo Seletivo Internacional.

O Pró-Haiti, por outro lado, foi a primeira experiência de ação afirmativa em processo seletivo internacional da instituição. Outro elemento inovador foi a previsão de seleção de estudantes estrangeiros residentes no Brasil. Ou seja, o reconhecimento da seleção internacional como uma ferramenta que supera a cooperação entre governos latino-americanos para a formação de estudantes estrangeiros, mas sim o atendimento à inclusão de população vulnerabilizada estrangeira que reside no Brasil. Essa inovação perpassa duas questões fundamentais sobre a formação de pessoal estrangeiro em ensino superior: quem são esses estudantes, e quais são as motivações da instituição em promover seu ingresso.

A criação do programa foi fundamentada em razões humanitárias, conjugando o reconhecimento da exclusão e vulnerabilidade social vivida pela população haitiana no Brasil com o reconhecimento do papel de protagonismo brasileiro na MINUSTAH (CONSUN-UNILA, 2014). Ou seja, o programa reconhecia a situação de vulnerabilidade desses estudantes, inclusive por motivações históricas e raciais, bem como apontava a prioridade da política exterior brasileira em relação à promoção do desenvolvimento do Haiti, também via educação. Aprofundaremos a leitura acerca do Pró-Haiti ao analisar as ações afirmativas internacionais desenvolvidas pela instituição na próxima seção.

As duas principais experiências de 2014 foram replicadas em 2015, dessa vez como regra. O processo seletivo direto, em que as vagas são ofertadas diretamente aos candidatos de 19 países latino-americanos se tornou a base do processo seletivo. A mudança de gestão na PROINT em 2015, acompanhava também uma importante mudança de contexto nacional. O ajuste fiscal determinado pelo governo Dilma Roussef no início do segundo mandato iniciado em 2015 levou ao contingenciamento especialmente duro com as universidades públicas e uma reversão de tendência de aumento de investimentos na educação superior pública.

Se o processo seletivo internacional para ingresso em 2015 não garantia assistência estudantil, apesar da expectativa de sua realização, o processo seletivo realizado no ano de 2015 para ingresso em 2016 apresentava um cenário ainda mais incerto. Os recursos a serem disponibilizados para a manutenção das universidades, e, em especial para a assistência estudantil se tornaram incertos. A própria continuidade do PNAES foi posta em dúvida, o programa fora instituído por ato normativo do executivo federal, portanto, passível de suspensão por ato monocrático.

A partir de 2015, o processo seletivo internacional da UNILA passaria a refletir essa realidade de incertezas que se aprofundariam com o impedimento de 2016. O afastamento do contato direto com os governos latino-americanos iniciado em 2015 com a mudança no processo seletivo não conseguiu ser superado apesar das reiteradas tentativas da gestão da PROINT de 2016 a 2017. A mudança no processo seletivo que excluiu os governos estrangeiros do processo em 2015, a mudança de governo em 2016 e a nomeação de uma nova reitoria pró-tempore em 2017 pelo Governo Michel Temer afastaram a instituição de sua interlocução com os governos parceiros latino-americanos.

Segundo a Entrevista 11, a nova gestão da PROINT em 2015 buscou orientação sobre o desenvolvimento da internacionalização da UNILA junto ao Departamento de Assuntos Educacionais (DCE) do Ministério das Relações Exteriores (MRE) (informação verbal)⁷⁹. O departamento acompanhava o desenvolvimento da UNILA (assim como da UNILAB) desde sua fundação, facilitando o contato com governos estrangeiros e estabelecendo uma colaboração pontual para resolução de questões eminentemente consulares (informação verbal)⁸⁰.

O auxílio do DCE também foi decisivo na formulação de uma série de missões internacionais a países sul-americanos entre 2015 e 2016 com o objetivo de promover uma reaproximação da UNILA com os governos nacionais. Na agenda, além da colaboração para divulgação do processo seletivo internacional, também estava a busca por financiamento a assistência estudantil para os estudantes estrangeiros, ou seja, com os países oferecessem auxílios aos seus estudantes na UNILA. De maneira geral, esse esforço não surtiu resultados, poucos desses governos possuíam ferramentas de financiamento a estudos no exterior, outros tinham programas específicos destinados à UNILA, como o caso do Equador e do Paraguai (via Itaipu Paraguay) (ALMEIDA, BAUMGRATZ, HONÓRIO, STRUKLES e YATIM, 2020)(informação verbal)⁸¹

Importante destacar que todos os países com os quais a instituição desenvolveu parcerias até o final de 2017 (portanto, para o ingresso em 2018) foram os países com os quais o Brasil detinha acordos de cooperação na área educacional. Esse direcionamento tem dois fundamentos: um acordo da instituição só teria validade em termos de direito

79 Entrevista 11

80 Entrevista 8

81 Entrevistas 1,3 e 11.

internacional se estivesse dentro dos termos de acordos-quadro mais amplos definidos pelo governo federal. A outra fundamentação seria justamente manter a cooperação internacional da UNILA dentro dos parâmetros definidos pelo MRE, menos abrangentes que a missão institucional da universidade. A América Latina possui 30 países, apenas 25 deles com acordos de cooperação educacional em 2017.

Em consequência da mudança de governo em 2016, uma nova reitoria pró-tempore e uma nova gestão das relações internacionais foi empossada em julho de 2017. As duas primeiras demandas enfrentadas pela nova gestão dialogam com questões que tratamos, a questão da assistência estudantil e do ingresso de haitianos.

Os auxílios estudantis para ingressantes estrangeiros estavam congelados desde o começo do ano por discordâncias administrativas entre as áreas administrativas de relações internacionais e assistência estudantil da universidade, reflexo justamente dos questionamentos que apontamos anteriormente sobre a utilização dos recursos PNAES para a assistência estudantil.

No caso do ingresso de estudantes haitianos, a iniciativa tinha sido reduzida consideravelmente nos anos de 2015 e 2016, com o corte significativo de vagas disponibilizadas ao processo seletivo. Em 2017, sem a previsão de processo seletivo para esse público, uma mobilização de estudantes haitianos que tinham ingressado nos processos seletivos de 2014, 2015 e 2016 demandou que o ingresso desses estudantes fosse retomado e em maior número. A nova gestão da PROINT decidiu tanto por dar suporte à liberação dos recursos de auxílios estudantis quanto a liberação do mais abrangente processo seletivo de haitianos⁸² em uma universidade pública brasileira até então (ALMEIDA, BAUMGRATZ, HONÓRIO, STRUKLES e YATIM, 2020)(informação verbal)⁸³(COSUEN-UNILA, 2021).

O momento de retomada do Pró-Haiti, no segundo semestre de 2017, coincide com o fim da Missão das Nações Unidas para estabilização do Haiti (MINUSTAH). A coincidência demonstra que o fim da missão de paz não teve impacto significativo na decisão de se dar sobrevida ao programa pela nova gestão, e que a pressão da comunidade haitiana, a

82 Foram ofertadas até 87 vagas (três por curso de graduação) para discentes haitianos residentes no Brasil portadores de visto humanitário via edital de vagas remanescentes. O número foi calculado com base no número mínimo de vagas disponibilizadas às outras nacionalidades no processo seletivo regular.

83 Entrevista 4

preocupação em se preencher um número maior de vagas com estudantes estrangeiros, e questão racial tenham sido predominantes. Com exceção da pressão da comunidade, as outras duas preocupações estavam presentes na criação do programa e foram decisivas na sua retomada em 2017.

A PROINT levou à Comissão Superior de Ensino no primeiro semestre de 2018 uma proposta de reforma do ingresso de estudantes, até então regulado por resolução de 2015⁸⁴. A nova resolução trouxe quatro inovações que são de interesse de nosso objeto. Primeira mudança, o alargamento do processo seletivo para todas as nacionalidades latino-americanas, e não somente as de países de língua espanhola que tivessem acordo de cooperação educacional com Brasil (COSUEN-UNILA, 2018)(ALMEIDA, BAUMGRATZ, HONÓRIO, STRUKLES e YATIM, 2020).

A segunda proposta seria o aceite de inscrição de candidatos de nacionalidade de países latino-americanos que vivessem no Brasil, até então os candidatos teriam que residir em seu país de origem para pleitear vaga na universidade. A terceira proposta seria a criação de mecanismos de ações afirmativas socioeconômicas para os estudantes estrangeiros ingressantes inspiradas na lei de cotas. E, a quarta proposta, a criação de uma reserva de vagas de até 15% das destinadas ao ingresso de estudantes estrangeiros (portanto, 7,5% do total das vagas da universidade) para processos seletivos humanitários (COSUEN-UNILA, 2018)(ALMEIDA, BAUMGRATZ, HONÓRIO, STRUKLES e YATIM, 2020).

Diferentemente do ocorrido na gestão anterior, essas iniciativas foram feitas a partir do debate interno e não tiveram consultas ao DCE do MRE. Até então o único contato direto entre a PROINT e o MRE tinha ocorrido no contexto do apoio do MRE à manutenção da missão institucional da universidade em 2017. Até então os contatos entre a UNILA e o MRE tinham sido conduzidos pela Reitoria, como relatado nas Entrevistas 4 e 7. O primeiro contato dos gestores do período com o DCE para debater o processo seletivo da UNILA foi apenas após a aprovação da nova normativa liderado pelo autor da presente tese (informação verbal).

Um exemplo ilustrativo desse questionamento foi o processo de reformulação e normatização do Processo Seletivo Internacional da UNILA em 2017, no qual a equipe da

84 Resolução COSUEN-UNILA 003/2015

qual o autor do presente estudo faz parte teve que decidir se expandia a lista de países dos quais a universidade receberia estudantes além daqueles que possuem acordo quadro no campo da educação, como era até então. Ou seja, a UNILA deveria utilizar-se da sua autonomia administrativa e permitir o ingresso de estudantes de países com os quais o Ministério das Relações Exteriores não previa parcerias no campo da educação?

Mesmo sem acesso à orientação do MRE de 2015, uma nova orientação por parte do MRE, ou por parte do Ministério da Educação (MEC), não foi requisitada pela gestão universitária nas novas reformulações em 2018 e 2021. Como também não havia a percepção por parte dos técnicos e gestores responsáveis pelo desenho da nova política de que essas orientações poderiam ter mudado ou mudassem em uma nova requisição. O que revela uma diferença, mesmo que procedimental, de processo decisório. A relevância das preferências do MRE no processo decisório que remodelou mais uma vez o principal instrumento de cooperação internacional da UNILA era menor em 2018 e 2021 do que em 2015.

Por consequência, a universidade, nomeadamente a Pró-Reitoria de Relações Institucionais e Internacionais, proponente, e, a Comissão Superior de Ensino que aprovou a norma, utilizaram-se da sua autonomia administrativa e expandiram o Processo Seletivo Internacional (PSI) em nacionalidades, residência e condição migratória para muito além das orientações do MRE em 2015. Sendo assim, a percepção dos gestores locais sobre o que é a integração regional e qual a contribuição que a universidade pode dar para a política externa brasileira não necessariamente dependia da aprovação ou orientação do MRE ou do MEC.

Apesar disso, o novo PSI de 2018 passou a incluir a recepção de refugiados e portadores de visto humanitário, cuja recepção e interiorização constituíam prioridades da Política Externa Brasileira do governo Michel Temer (2016-18), em especial sob a gestão do Chanceler Aloysio Nunes (2017-18). Essa prioridade era de conhecimento dos gestores da universidade e fora comunicada por representantes do governo federal em diferentes oportunidades. Ou seja, por mais que a orientação do MRE não fosse considerada necessária, suas prioridades foram consideradas.

Outro elemento relevante foi a recepção de candidatos de outras nacionalidades latino-americanas mas que vivem no Brasil. Se por um lado a decisão pode ter ampliado o número de potenciais candidatos e ter aberto uma porta de entrada para estrangeiros que

vivem no Brasil ao ensino superior público⁸⁵, a decisão tem implicações relevantes no posicionamento do ingresso internacional de estudantes na UNILA na cooperação internacional brasileira.

Se por um lado, a missão institucional de formar pessoal qualificado para promover a integração regional não estaria ameaçada pelo ingresso de estrangeiros residentes no país, o papel da instituição na formação de pessoal estrangeiro em ensino superior seria potencialmente reduzido, a depender se essa comunidade de população já residente no Brasil vier a substituir ou a complementar o público tradicional do PSI. E no caso de substituição, também não temos como afirmar se os candidatos em países estrangeiros estariam perdendo espaço para os residentes no Brasil, ou se a sua ausência estaria sendo apenas compensada pelo novo público.

Para responder a essas dúvidas seria necessário um acompanhamento cuidadoso dos dados a partir do ingresso de 2019 analisando-os não apenas por nacionalidade mas também por país de residência no momento da inscrição. No presente contexto, os dados da instituição não são agrupados e disponibilizados dessa forma pela plataforma acadêmica que faz a gestão da seleção e matrícula.

A cooperação internacional para o desenvolvimento via ingresso de estrangeiros no ensino superior parte do pressuposto que é um serviço de cooperação prestado a outros países ao ceder formação acadêmica para suas populações, mesmo que não haja envolvimento direto dos governos estrangeiros no processo. A recepção de estrangeiros com residência prévia no Brasil a partir do ingresso de 2019 poderia distanciar a experiência da UNILA da referência que adotamos na presente tese, o PEC-G.

Não há dados públicos disponíveis sobre as proporções de ingresso de estrangeiros residentes no Brasil ou nos seus países de origem para os processos seletivos de 2019, 2020 e 2021. É improvável que esse novo público tenha se tornado majoritário, ou que em algum momento os candidatos residentes em outros países deixem de participar do processo

85 Apesar da liberação acerca das condições migratórias, a norma de 2018 manteve as limitações em torno da necessidade de não ter cidadania brasileira nem ter realizado o ensino médio no Brasil. Imigrantes de outros países latino-americanos que vivem no Brasil mas não fizeram ensino médio no país teriam grandes dificuldades em disputar vagas via Sistema de Seleção Unificada (SISU) ou vestibular devido às grandes diferenças de curriculares no ensino básico. Sendo assim, entendeu-se na época que essa seria uma população possivelmente excluída do ensino superior público, e, portanto, um público em potencial para a UNILA.

seletivo. Entretanto, como demonstrado no ANEXO I, o número de inscritos no PSI aumentou consideravelmente a partir do ingresso para o ano letivo de 2019, ano seguinte à reforma da norma, retornando aos níveis de 2016 e 2017.

A inclusão de estudantes estrangeiros de residência prévia no Brasil no PSI da UNILA, assim como a retomada do Pró-Haiti quase que concomitantemente ao fim da MINUSTAH, demonstram a determinação da universidade em manter a missão institucional como referência da sua internacionalização no final da década de 2010. Entretanto, o mesmo não pode ser afirmado em relação à política externa, não há elementos que nos permitam afirmar que a mesma se manteve como referência determinante da internacionalização da UNILA.

Essa conclusão torna-se mais complexa ao verificarmos que nesse mesmo contexto a universidade era administrada ainda por uma reitoria pró-tempore, portanto, de livre indicação pelo governo federal, e que o MRE fizera necessária defesa da instituição como ativo da política externa brasileira no Congresso Nacional. A atuação do Reitor Pró-Tempore, da alta gestão universitária e do MRE foram decisivos para a manutenção da missão institucional, cuja tentativa de alteração fora proposta por um deputado governista. Ou seja, se houve relevante mudança na política externa brasileira para o regionalismo latino-americano, houve também mudança considerável na forma como a universidade passou a buscar a integração regional em sua internacionalização.

Os exemplos acima desvela a relevância da análise acerca das relações entre a internacionalização universitária e a política exterior. Mesmo considerando-se somente o caso da evolução do Processo Seletivo Internacional (PSI) da UNILA acima, ficou evidenciada como a relação entre a cooperação internacional educacional do ensino superior possui uma relação complexa com as outras instituições da diplomacia e da política exterior ao longo do tempo. Para avançarmos nesse debate, damos adiante uma atenção especial às ações afirmativas desenvolvidas no âmbito da seleção internacional da UNILA. Buscamos compreender também como as mesmas se relacionam com o desenvolvimento da política externa brasileira e com o cumprimento da missão institucional da universidade.

4.4 Ações afirmativas na seleção internacional da UNILA

Na presente seção abordaremos as quatro experiências de estabelecimento de ações afirmativas no ingresso internacional de estudantes da UNILA de 2014 a 2020. A proposta é buscar elementos que demonstrem como essas experiências se relacionam com a política externa no período. Debateremos, portanto, as experiências do Pró-Haiti, do Processo Seletivo Humanitário, do Processo Seletivo Indígena e a reserva de vagas no PSI inspirada na lei de cotas brasileira.

Importante destacar que a leitura jurídica adotada pela Procuradoria Federal da UNILA é a de que a própria seleção internacional pode ser considerada uma ação afirmativa. Essa interpretação, resposta a uma consulta realizada pela PROINT ainda em 2017, aponta que lei de cotas para o ensino superior público federal não seria aplicável aos 50% de vagas destinadas à seleção internacional, por essa já ser uma ação afirmativa destinada ao ingresso de estudantes estrangeiros (COSUEN-UNILA, 2021).

Essa interpretação jurídica protege a universidade de questionamentos jurídicos acerca de um suposto não cumprimento da lei de cotas sobre as vagas destinadas aos processos seletivos internacionais (COSUEN-UNILA, 2021). Entretanto, esse entendimento jurídico fortalece o argumento político contrário à criação de políticas de inclusão na seleção internacional, em especial aquelas que atendem as minorias atendidas pela lei de cotas para o ensino superior público federal.

Como vimos na primeira seção dessa tese, a internacionalização educacional tende a ser majoritariamente uma realidade dos grupos mais privilegiados da sociedade (KINGHT, 2021), em especial, em termos de raça e classe social. Esse debate em torno da necessidade da implantação de ações afirmativas e medidas de inclusão permeiam boa parte das políticas afirmativas experimentadas pela UNILA. Por outro lado, as experiências de ações afirmativas na seleção internacional são consideravelmente influenciadas pela missão institucional e pela política exterior.

Apontamos na seção anterior que a primeira experiência de ação afirmativa no âmbito da seleção de estudantes estrangeiros desenvolvida no âmbito da UNILA foi do Programa Pró-Haiti, iniciado em 2014, com ingresso em 2015. O programa fora inspirado em iniciativas anteriores desenvolvidas pela UNESCO e por outras universidades como a UNICAMP e a UFPR. O Pró-Haiti foi especialmente inovador no contexto da UNILA por ser a primeira experiência da universidade em criar mecanismos para o ingresso de cidadãos estrangeiros não hispanoablantes, residentes no Brasil e em condição de refugiado⁸⁶.

Na exposição de motivos para a criação do programa ao Conselho Universitário, a Pró-Reitora de Relações Internacionais e Institucionais (de 2013 a 2014), Gisele Ricobom, apresentou uma série de argumentos para a criação do programa, dentre eles a responsabilidade assumida pelo Estado Brasileiro na recuperação e desenvolvimento do Haiti no contexto da MINUSTAH (RICOBOM, 2014). Responsabilidade positivada como fundamentação do programa na resolução aprovada pelo Conselho Universitário “**Considerando** que a Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti - MINUSTAH é liderada pelo governo brasileiro e que constitui pauta de política externa” (CONSUN-UNILA, 2014 p.1).

Ao mesmo tempo, a gestora apresentava argumentos como a destruição da rede universitária do Haiti por conta do terremoto de 2012, as difíceis condições de vida encontradas pelos imigrantes haitianos no Brasil e pelo racismo o povo haitiano sofria tanto no plano da política internacional quanto internamente como imigrantes no Brasil (RICOBOM, 2014).

“Em resumo, podemos dizer que a implantação do Programa Unila Pró-Haiti possui respaldo nos seguintes aspectos: (i) a MINUSTAH, que possui comando militar brasileiro; (ii) a catástrofe humanitária provocada pelo terremoto de 2010 que deixou em ruínas o ensino superior no Haiti; (iii) a diáspora haitiana que tem ampliado de forma exponencial a vinda de migrantes haitianos ao Brasil; (iv) a exploração da força de trabalho dos haitianos em serviços de menor qualificação, não obstante a melhor formação educacional dos migrantes; (v) os precedentes do Programa Pró-Haiti da Capes em 2012, bem como de outras universidades federais e

86A grande maioria dos imigrantes haitianos vivem no Brasil na condição de portador de visto humanitário, que reconhece a situação humanitária que os levou a migrar, mas não a condição formal de refugiado que depende de trâmite e aprovação do Comitê Nacional para Refugiados.

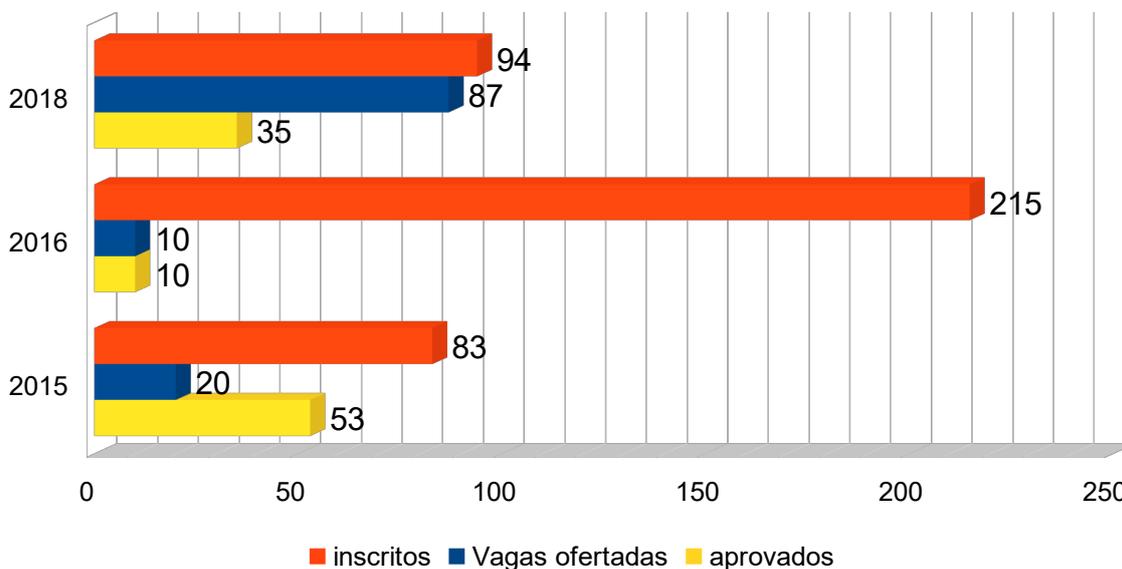
estaduais; (vi) a vocação e especial compromisso da Unila na integração latino-americana, que pressupõe a adoção de medidas diferenciadas para estrangeiros em situação de vulnerabilidade, como tem sido a filosofia e a prática da seleção de estrangeiros em nossa instituição;”(RICOBOM, 2014, p. 7)

Acima demonstra-se como a gestão universitária via no processo seletivo de haitianos uma oportunidade de utilizar a experiência da instituição no processo seletivo para instituir uma forma de ação afirmativa para uma população estrangeira vulnerabilizada em território nacional ao mesmo tempo em que cumpre uma função dentro da política exterior brasileira. Política essa pautada em iniciativas de promoção do desenvolvimento haitiano a partir da MINUSTAH e da cooperação internacional brasileira.

O programa iniciou em 2014 com a proposta de ofertar até 20 vagas, número que foi em muito superado pelo quantitativo de estudantes convocados, 53.

FIGURA 5

Pró-Haiti UNILA Quantitativos de inscritos, vagas ofertadas e aprovados



Fonte: elaboração própria com base dos editais de abertura e convocação dos Pró-Haiti (PROINT-UNILA, 2014, 2015, 2016a, 2016b, 2017, 2018) e de tabela disponibilizada pela PROINT que está no Anexo I.

O gráfico acima revela a instabilidade na oferta de vagas via Pró-Haiti desde a sua fundação em 2014. O gráfico demonstra a convocação de mais estudantes que o previsto para o ingresso em 2015, a queda abrupta do número de vagas no processo seletivo de 2016, a não realização de processo seletivo para ingresso em 2017, e a realização tardia e apressada de processo seletivo para ingresso em 2018.

Podemos concluir que apesar do programa ter sido aprovado pelo Conselho Universitário como programa de inclusão, o mesmo fora realizado a depender da disposição da gestão da PROINT e sua leitura sobre a relevância do programa. Para o ingresso em 2015, o processo foi liderado pela gestão que criou o programa, em 2016 e 2017 com redução e supressão do programa, outra gestão estava a frente da PROINT, seguida de uma nova gestão que implementou o edital para 2018. Essa instabilidade foi sintomática das disputas políticas e pressões presentes em torno do programa, e da grande resistência de parte da comunidade acadêmica em aceitar o programa.

Diante das muitas resistências encontradas na reinstalação do programa, e o prognóstico de instabilidade futura para o ingresso de estudantes haitianos na UNILA, a

gestão da PROINT no contexto da reforma de 2018 do PSI decidiu que o Pró-Haiti precisaria dar lugar a uma política mais estável de ingresso de portadores de visto humanitário. No mesmo contexto, havia um novo contexto migratório se desenhando.

Segundo a relatório da Casa Civil da Presidência da República (2018), os pedidos de refúgio feitos por venezuelanos saltou de 3385 em 2016, para mais de 17mil em 2017, representando mais da metade dos pedidos de refúgio no Brasil. O governo Michel Temer instituiu a Operação Acolhida com objetivo de receber e promover a interiorização de venezuelanos no território nacional. Se o fluxo de imigrantes haitianos continuava relevante (2362 pedidos de refúgio em 2017), o fluxo de venezuelanos representava uma importante emergência humanitária (BRASIL, 2018b).

A Operação Acolhida além de objetivos humanitários também fez parte da estratégia de política exterior brasileira ao promover a recepção de uma pequena parcela da população venezuelana refugiada enquanto o governo promovia o isolamento diplomático e econômico do país na América do Sul. Se o envolvimento do governo brasileiro com a MINUSTAH no começo da década fez parte das motivações para a criação do Pró-Haiti, a política exterior brasileira para a Venezuela também foi componente relevante na criação da política de ingresso de refugiados. O interesse do governo brasileiro em que a UNILA promovesse a recepção de estudantes imigrantes venezuelanos em 2018 foi questão trazida a atenção da gestão da PROINT pela reitoria para que houvesse encaminhamento no interesse do fortalecimento institucional da universidade e na melhora nas relações com governo⁸⁷.

A emergência da questão migratória e de refugiados também foi trazida pelas interlocuções da vice-reitoria e da PROINT com a Pastoral do Migrante de Foz do Iguaçu. Importante destacar que no contexto do programa de consultas públicas *Vozes Latinas* da UNILA, estudantes venezuelanos fizeram relatos sobre a dificuldade de reunir os documentos para fazer o processo seletivo internacional da UNILA, devido a restrições burocráticas instauradas pelo governo do país para reduzir a emigração (UNILA, 2018a).

A saída escolhida pela PROINT em 2018 foi propor à Comissão Superior de Ensino a possibilidade de utilização de até 15% das vagas destinadas às seleções internacionais para editais motivados por razões humanitárias. Dessa forma a universidade abria espaço para a

⁸⁷Entrevistas 4 e 5.

instituição de uma política de ingresso de refugiados mais abrangente. Por outro lado, o órgão também alterou as regras do PSI para permitir inscrição de estrangeiros residentes no Brasil, abrindo mais espaço para imigrantes venezuelanos e haitianos no país.

No mesmo ano, foi feito o primeiro edital do Processo Seletivo para Refugiados e Portadores de Visto Humanitário (PSRH), destinado a candidatos em situação de refúgio no país. Mesmo que a resolução não previsse a obrigatoriedade da realização do processo seletivo humanitário, o mesmo foi mantido nos anos seguintes até nova reforma da mesma resolução em 2021.

O estabelecimento de uma abrangente política de ingresso de refugiados teve impactos relevantes sobre a internacionalização da instituição. Primeiro, a UNILA pela primeira vez passou a acolher em processo seletivo específico estudantes oriundos de países de fora da América Latina. Já na primeira edição ingressaram estudantes refugiados de Guiné-Bissau, Angola, Barbados, Benin, Congo, Gana, Haiti, Costa do Marfim, Paquistão, República Democrática do Congo, Rússia, Senegal, Síria e Venezuela, adicionando doze novas nacionalidades à multiculturalidade da instituição.

A política desenvolvida UNILA de ingresso de estudantes em situação de refúgio pelo aumento da abrangência do PSI, e, principalmente pela criação do PSRH foi fundamentada em diversos elementos internos e externos à instituição. Apesar disso, a posição brasileira acerca do ingresso e acolhimento de refugiados haitianos e venezuelanos ao longo da década de 2010 foram relevantes para motivar e orientar a criação do PSRH as políticas que o antecederam. Os argumentos humanitários e políticos apresentados para fundamentar o ingresso de esses estudantes na universidade eram convergentes com a política exterior brasileira no período e com o interesse da diplomacia brasileira em demonstrar que o país desenvolve políticas humanitárias relevantes no campo da educação superior.

Outro elemento relevante na discussão acerca da política da UNILA desenvolvida para o ingresso de refugiados na comparação com outras iniciativas no país, é que, com exceção do Pró-Haiti 2016, a inclusão desses estudantes é feita via vagas regulares, e não adicionais ou remanescentes como outras políticas de inclusão de refugiados. Outro diferencial dos programas da UNILA, a partir da experiência do ingresso de estudantes estrangeiros, é que a universidade não exige a realização de cursinho preparatório, de prova

escrita (ou ENEM), nem a apresentação de certificados de proficiência em língua portuguesa (apesar de ser relevante polo do certificado CELPE-BRAS em proficiência da língua portuguesa do INEP).

Outra iniciativa de ação afirmativa na internacionalização da UNILA elaborada em 2018 foi a tentativa de implementação de reservas de vagas e preferência no recebimento de auxílios estudantis para candidatos oriundos de escola pública (ou equivalente) e/ou que recebem programas sociais em seus países de origem. A iniciativa enfrentou a resistência da gestão, das equipes técnicas e da banca avaliadora nos anos seguintes por apontarem que os instrumentos de avaliação ainda insuficientes para o estabelecimento das ações afirmativas (COSUEN-UNILA, 2021).

Ainda não houve previsão de instauração de ações afirmativas com base em racialidade pela necessidade de um estudo mais amplo acerca da aplicabilidade do conceito de raça nos países atendidos pelo PSI. Sabe-se que mesmo as categorias estabelecidas pelo IBGE para pessoas racializadas no Brasil (amarelo, indígena, negro, preto e pardo) são consideradas inadequadas (ou até mesmo ofensivas) em boa parte dos países latino-americanos (COSUEN-UNILA, 2021).

Segundo dados do processo de revisão da resolução do processo seletivo internacional da Comissão Superior de Ensino da UNILA (2021), por volta de 27% dos estudantes internacionais da instituição não preenchem o questionário apontando a qual raça/etnia pertence. Essa realidade se explica pelas diferentes realidades das populações racializadas nesses países, bem como as diferentes estratégias de resistência e superação do racismo estrutural. Segundo Lélia Gonzalez (1988), apesar da exclusão racial sofrida por afroamericanos (ou ladino-americanos) e indígenas apesar de ser uma estrutura fundante do sistema colonial nas Américas, manifesta-se de diferentes maneiras pelo continente (GONZALEZ, 1988).

Na Conferência Regional das Américas em Santiago do Chile, preparatória para a 3ª Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância da Organização das Nações Unidas, o termo que conseguiu a adesão consensual dos movimentos negros do continente foi o de *afrodescendente*. Termos como

preto ou *negro*, ressignificados no contexto do movimento negro brasileiro e assimilados pelas estatísticas nacionais sofreram grande rejeição (ROLAND, 2004).

A relatoria aprovada pela Comissão Superior de Ensino em 2021 acerca da reforma do ingresso de estrangeiros na UNILA conclui acerca do encaminhamento de possíveis ações afirmativas raciais no PSI:

Os dados disponibilizados pela Prograd sobre o ingresso de estudantes Pretos/Pardo pelo PSI nos autorizam a concluir que não temos, para o momento, condições de formular uma proposição para esse segmento populacional. Destacamos que a categoria Pretos/Pardos são sujeitos de direitos às vagas específicas no Brasil, de acordo com legislação brasileira, mas para efeito de ingresso de não brasileiro a legislação não tem alcance.(COSUEN-UNILA, 2021)

Apesar dessa ausência de políticas afirmativas raciais no âmbito do PSI, o PSRH apresenta importante contribuição nesse sentido ao ser predominantemente acessado por candidatos de nacionalidade haitiana ou de países da África Subsaariana (PROINT 2019; 2020; 2021).

Já as ações afirmativas por escola pública (ou equivalente) e condição socioeconômica foram retiradas do processo seletivo com a reforma de 2021 sob o argumento de dificuldades técnicas para o seu estabelecimento. Apesar do argumento apresentado, não houve o estabelecimento de nenhuma iniciativa para superar os entraves apresentados, o que pode apontar para uma resistência política em considerar o reestabelecimento de ações afirmativas no PSI no futuro próximo.

A última modalidade de ação afirmativa desenvolvida no período foi o processo seletivo destinado ao ingresso de indígenas, partindo de demanda de um dos institutos da universidade, o Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História sobre a necessidade de promover o acesso de indígenas da região da tríplice fronteira (UNILA-COSUEN, 2021). A demanda deu origem ao Processo Seletivo Indígena (PSIN), que ao ser encampado pela PROINT como proposta de processo seletivo internacional, assumiu uma concepção intercultural de internacionalização, como apontam as Entrevistas 4 e 6 (informação verbal).

No formato desenvolvido, são ofertadas vagas para estudantes de comunidades indígenas que vivem no território de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Uruguai, Venezuela, Paraguai, Equador e Peru. O processo tem duas diferenças essenciais em relação aos demais desenvolvidos na internacionalização brasileira. Primeiramente são aceitos indígenas que tenham cidadania brasileira. Em segundo lugar, a classificação e a concorrência dos candidatos indígenas é primeiramente baseado na nação indígena, e só em segundo lugar no país de origem (PROINT, 2018).

Ou seja, o processo seletivo para as populações indígenas parte do reconhecimento do direito ancestral ao território que entendemos como América Latina, e reconhece que as fronteiras nacionais desenvolvidas a partir do processo de colonização não são as principais definidoras das identidades dos povos indígenas. Esse reconhecimento tornou de difícil concepção a vedação a candidaturas de indígenas de nacionalidade brasileira.

Em 2021, a PROINT buscou a reversão da inclusão de indígenas de cidadania brasileira no PSIN, baseando-se no argumento que o ingresso desse grupo não poderia ser considerado como uma forma de internacionalização e que os indígenas de cidadania brasileira já poderiam acessar a universidade via sistema de cotas do SISU. A COSUEN recusou a proposta da PROINT, considerando que esse era o mais eficiente instrumento de acesso de comunidades indígenas à universidade separar candidatos de um mesmo povo indígena entre aptos e não aptos ao ingresso via PSIN (COSUEN-UNILA, 2021).

Se por um lado, o questionamento de que a seleção de estudantes oriundos de povos indígenas com cidadania brasileira não poderia ser caracterizado como internacionalização é razoável. Uma internacionalização que inclua as populações indígenas mas que dê precedência ao Estado-Nação em relação à identidade desses povos seria em si uma contradição e uma forma de exclusão desses povos (COSUEN-UNILA, 2021). Sendo assim, reconhecer uma internacionalização inclusiva para populações indígenas passa pela inclusão dos indivíduos dessas populações com e sem cidadania brasileira.

Diferentemente do PSRH, o PSIN representou uma inflexão considerável em relação à leitura que o Estado brasileiro faz acerca do público-alvo da ação afirmativa. Por mais que o país seja signatário de tratados que reconheçam a necessidade de políticas específicas no que tange à condição das populações indígenas como a Declaração das Nações Unidas sobre

os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007) e a a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1989), a interpretação da UNILA de dar precedência à origem indígena em relação à origem nacional diverge do tratamento dado pela política externa aos direitos desses povos.

A reforma do processo seletivo de 2021 veio a consolidar as políticas de ingresso indígena e de refugiados, reconhecendo seu sucesso para a internacionalização da UNILA, normatizando-as e dobrando a quantidade de vagas disponíveis para essas ações afirmativas (30% do total destinado à seleção internacional, equivalente a 15% das vagas totais da universidade). A instituição então decidiu, por um lado, dar seguimento à tradição diplomática brasileira de acolhimento de refugiados e sua interiorização no território nacional, prestando um serviço à política exterior. De outro, com base em sua autonomia administrativa, a universidade preteriu a leitura que o Estado Brasileiro faz acerca da autonomia das populações indígenas escolhendo abordagem intercultural da internacionalização universitária, conformando-se também como espaço de questionamento ao tratamento dado pelo país a essas populações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese desenvolveu-se em torno do desafio de apresentar o papel de UNILA e UNILAB para a política externa brasileira ao longo da década de 2010. E, a partir desse objetivo contribuir com o debate da internacionalização do ensino superior e sua relação com a política exterior, colocando no centro as experiências das universidades federais de missão institucional internacional. A escolha dessas duas experiências pautou-se na inovação representada pelas propostas institucionais de UNILA e UNILAB, tanto no plano da internacionalização educacional, como da cooperação internacional em educação.

A peculiaridade das experiências das instituições, como vimos ao longo da tese, supera as suas propostas iniciais com base na aplicação das suas missões institucionais ao longo do período analisado. Sendo assim, buscamos debater as estratégias encontradas para o seu desenvolvimento e a adaptação das práticas de internacionalização frente aos constrangimentos e incentivos impostos pelas mudanças na política exterior ao longo da década.

A presente tese ocupou-se, portanto, de destrinchar o impacto que essas inovações tiveram sobre a prática da internacionalização dessas instituições, em especial no caso UNILA. Buscamos esse objetivo em três partes: *políticas nacionais de internacionalização; cooperação internacional em educação; e, formação de pessoal estrangeiro em ensino superior.*

A primeira parte forneceu ferramental conceitual para que conseguíssemos compreender o comprometimento de UNILA e UNILAB com uma internacionalização fundamentada na consecução de objetivos de política externa. Ou seja, permitiu que pudéssemos compreender até que ponto determinadas políticas nacionais de internacionalização do ensino superior são destinadas prioritariamente são destinadas ao antedimento de prioridades da política exterior. Já que em sua maioria, essas políticas destinam-se a promover o desenvolvimento econômico, educacional, científico e cultural.

Sendo assim, o debate sobre internacionalização também permitiu com que conseguíssemos diferenciar aquelas ações de que são vinculadas aos objetivos de política externa e missão institucional, e os demais que são comuns às demais universidades. Essa perspectiva permitiu que a presente pesquisa pudesse concentrar seus esforços nas ações e questões mais relevantes dessas instituições e sua ligação com a política exterior.

Portanto, ações de internacionalização corriqueiras de instituições de ensino superior de maneira geral não foram abordadas, como a participação em redes de mobilidade acadêmica internacional, redes de pesquisa, convênios com universidades estrangeiras e propostas de dupla titulação internacional. Essas ações são comuns à grande maioria das universidades e por mais que no caso de UNILA e UNILAB possam refletir em algum nível as missões institucionais internacionais, dificilmente poderíamos relacioná-las com motivações de política externa.

Concentramos nossos esforços, portanto, em entender que ações internacionais seriam relevantes e como elas poderiam ser analisadas do ponto de vista da política externa e da missão institucional. Ao longo da década de 2010, a política exterior brasileira mudou consideravelmente, em especial no que tange à prioridade dada para América Latina e África. Diante dessa realidade, analisamos como as instituições tiveram que se adaptar a esses novos contextos potencialmente ameaçadores para a sua permanência como universidades brasileiras internacionais por vocação.

No Quadro 3 apresentamos como UNILA, UNILAB e PEC-G/PEC-PG distinguiram-se das demais iniciativas justamente pelas razões de política internacional que levaram à sua criação. Essas políticas nacionais diferenciavam-se de iniciativas como CsF, IsF e CAPES-PRINT, que foram fundamentadas principalmente em interesses econômicos e acadêmicos. Outra contribuição relevante para a compreensão dessas iniciativas de internacionalização motivadas pela política externa foi oferecida pelo tensionamento entre hegemonia e interculturalidade.

UNILA e UNILAB em suas missões institucionais defendem a construção de integração regional e internacional de maneira horizontal e solidária (ver anexos F e G). A instituição do bilinguismo acadêmico na UNILA, a formação latino-americanista do Ciclo Comum de Estudos, as metas institucionais de ter metade de docentes e discentes de outros

países da América Latina, e, a disposição apresentada na sua lei de criação de buscar atender aos interesses dos outros parceiros latino-americanos na criação de cursos de graduação seriam elementos reforçadores de uma suposta tendência em favorecer uma prática fundada na interculturalidade. O formato inicial do processo seletivo internacional, negociado em parceria direta com os governos nacionais dos países em cooperação, e a criação do Processo Seletivo Indígena, também poderiam ser interpretados como evidências de uma visão intercultural na internacionalização e horizontal da cooperação internacional da UNILA.

Ao mesmo tempo que diante dessas evidências podemos considerar que UNILA, UNILAB e PEC-G/PEC-PG fomentam a construção de espaços para uma crescente interculturalidade no ensino superior brasileiro, essas são políticas definidas e organizadas a partir das concepções brasileiras de ensino superior, desenvolvimento científico e de integração regional. Ou seja, a condução das políticas, os recursos aplicados, as normas reguladoras e os principais atores envolvidos são brasileiros.

Em seu surgimento UNILA e UNILAB tiveram seu papel para a política externa brasileira desenhado a partir da leitura feita pelo Ministério da Educação sobre a contribuição que a internacionalização do ensino superior poderia dar para a inserção internacional brasileira. Se o PEC-G e o PEC-PG foram desenvolvidos pelo MRE como forma de inserir o país entre os doadores de cooperação internacional para o desenvolvimento dentro do contexto da cooperação sul-sul, as universidades foram criadas com ambições adicionais.

Como apresentam suas leis de criação e documentos oficiais, as instituições possuem ousadas projetos institucionais que superam o papel de atores de cooperação sul-sul via formação a pessoal estrangeiro em ensino superior. como fazem PEC-G e PEC-PG. As instituições foram criadas como centros de produção científica, prática de ensino e extensão e de formação de quadros destinados a fomentar a integração do país com duas regiões prioritárias para a política exterior da primeira década do século XXI.

Ou seja, as instituições seriam a materialização em forma de ensino superior da inserção internacional brasileira via cooperação sul-sul centrada para a América Latina, com prioridade para o Mercosul, e voltada para o continente Africano, com prioridade para as antigas colônias portuguesas. UNILA e UNILAB seriam instituições de ensino de vocação internacional mas brasileiras em termos legais e organizacionais. Pensadas para que pelo

menos metade dos docentes e discentes⁸⁸ (e todo o corpo técnico) fossem de nacionalidade brasileira, a experiência aponta para uma nível de nacionalização muito superior.

A expansão e aprofundamento do MERCOSUL, as cúpulas latino-americanas, a criação da UNASUL, a expansão do capital brasileiro sobre a região, o aprofundamento das relações entre o Brasil e seus vizinhos são elementos de uma estratégia de inserção internacional calcada em um regionalismo que privilegie liderança brasileira na primeira década do século XXI.

Diante de um cenário em que a política exterior projetou-se cada vez mais por diversos setores burocracia estatal, a resposta do Ministério da Educação a essa política de inserção regional foi fundar uma universidade federal com uma missão de promover a integração regional. Projetada para responder a esse desafio tanto no plano acadêmico-científico como de internacionalização, apesar das múltiplas limitações impostas pelo ordenamento jurídico e administrativo do sistema federal de instituições de ensino superior.

A prioridade dada pelo MEC à política exterior para a América Latina ainda dotou essa instituição em seus primeiros anos de fartos recursos financeiros para ampliação da oferta de vagas, oferta de financiamento de assistência estudantil em altos níveis, e, a construção de um campus projetado pelo escritório do mais renomado arquiteto brasileiro.

O mesmo aplica-se para a relação da criação da UNILAB com a política externa para o continente africano. A expansão do capital brasileiro para países do continente africano, em especial os de língua portuguesa, bem como a presença de instituições de cooperação internacional brasileira no continente, a expansão da rede diplomática, a formação de alianças no âmbito dos espaços multilaterais e a realização das cúpulas América do Sul-África são elementos de uma política externa direcionada a aumentar a influência e a presença econômica e da cooperação internacional brasileira sobre o continente.

Esses são elementos de uma estratégia de inserção internacional que pretendeu aprofundar as relações do Brasil com o continente africano no início do século XXI. Esse movimento de política exterior ocorreu em consonância, e, parcialmente motivado, por um

⁸⁸Na prática, apenas por volta de 30% de estudantes e menos de 20% de docentes eram estrangeiros em média durante o período.

contexto local de fortalecimento dos movimentos negros junto ao governo e à sociedade brasileira demandando por uma aproximação do país com continente africano.

São elementos de política exterior que ao serem interpretados pelo Ministério da Educação no contexto do REUNI, levaram à criação uma universidade federal destinada à integração com países de língua portuguesa preferencialmente africanos, dentro de uma concepção de que esse conjunto de países que formaram o Império Português conformariam uma nova área de influência sob a liderança brasileira.

Ou seja, Criar uma universidade instalada em localidades de grande simbolismo para os movimentos negros brasileiros, com a proposta de promover a integração entre o Brasil e os países africanos de língua portuguesa é uma tentativa de atender à estratégia de inserção internacional do período via educação superior. Bem como dá resposta às crescentes pressões dos movimentos negros por reparação histórica à população negra brasileira e aos povos do continente africano.

Podemos considerar, portanto, que a interpretação do MEC ao desafio de atender a esse perfil de inserção internacional de aprofundamento das relações e de projeção de interesses sobre a América Latina e o continente africano, levou à decisão de projetar via REUNI instituições direcionadas a materializar esses interesses e estratégias no plano da educação superior e sua internacionalização.

Sendo assim, no contexto de suas criações UNILA e UNILAB tinham seu papel no âmbito da política exterior brasileira definido a partir do direcionamento dado pelo MEC de *promover as relações do Brasil com as regiões de interesse via formação de profissionais qualificados formados no Brasil em instituições cujos projetos pedagógicos apontam para uma identidade latino-americana ou afrobrasileira.*

Entretanto, esse papel desenhado para essas instituições, e construído ao longo dos primeiros anos da década de 2010, será dificultado por restrições orçamentárias, mudanças na política exterior brasileira e nas condições de inserção internacional do país, bem como pelo desenvolvimento da autonomia institucional das universidades. Se por um lado a decisão de projetar valores de política externa na criação de universidades podem favorecer a

permanência desses valores ao longo do tempo, por outro, esses valores acabam sendo objeto de interpretação própria pelas universidades ao passo que essas ganham autonomia.

As restrições financeiras iniciadas entre 2014 e 2015 passaram a ameaçar a viabilidade do modelo de internacionalização das universidades, seja pela não atualização dos recursos de custeio de acordo com o crescimento das instituições, pelo congelamento dos recursos PNAES ou pela redução drástica na previsão de aportes de capital para a UNILA, inviabilizando a conclusão do campus da universidade. Essas restrições orçamentárias em 2015 que se abateram sobre todo o sistema federal de ensino superior em decorrência da crise fiscal e econômica precederam desafios ainda maiores para UNILA e UNILAB.

Podemos destacar dentro desse contexto, a profunda crise institucional vivida pela UNILAB com as limitações financeiras impostas pelo governo e o impasse em torno da aprovação pelo MEC do estatuto da universidade em 2017, impedindo a consolidação interna e a eleição de uma reitoria própria. A universidade teve quatro diferentes administrações pro-tempore de 2011 a 2017, provocando grande instabilidade e insegurança institucional.

A instabilidade e lentidão na aprovação do estatuto da UNILAB é coincidente com a mais grave crise enfrentada pela UNILA até então. Foi também em meados de 2017 que a missão institucional internacional da instituição foi questionada no congresso por ação de deputado federal do Paraná, aliado e do mesmo partido do Presidente Michel Temer. Eram de conhecimento público as críticas feitas às universidades, em especial, em torno de um suposto direcionamento político-partidário e ideológico das mesmas, e, da formação de estrangeiros por políticos conservadores. Na época, ambas as instituições tinham algo como 30% de estudantes oriundos da América Latina e da África.

A crise das universidades reflete também uma mudança na política externa brasileira fruto do impedimento da Presidenta Dilma Rousseff, e colocou no poder seu vice, Presidente Michel Temer. A política externa do novo governo em 2016 passou a ser dirigida pela aliança entre PSDB, partido dos ministros José Serra (2016-2017) e Aloysio Nunes (2017-2018), e do partido do Presidente Michel Temer PMDB, identificados com uma visão de regionalismo aberto em que a internacionalização educacional como estratégia de inserção internacional e a cooperação educacional sul-sul tem relevância menor. Essas visões estão materializadas na política externa desenhada na candidatura para a presidência da república de Aécio Neves do

PSDB nas eleições de 2014, e, no documento Uma Ponte Para o Futuro apresentado pelo PMDB meses antes do impedimento da Presidenta Dilma Rousseff.

Para superar a crise instaurada entre 2015 e 2017, as instituições precisaram vencer no campo da política os questionamentos às suas missões institucionais, garantindo sua autonomia. A campanha em torno do movimento Unila Resiste, desenvolvido pela comunidade acadêmica da UNILA para evitar a aprovação via Congresso Nacional da descaracterização da sua missão institucional, bem como a mobilização da comunidade da UNILAB pela aprovação de seu estatuto e liberação de mais recursos financeiros foram as duas reações imediatas ao novo contexto.

Ambas instituições realizaram nos anos seguintes suas primeiras eleições para reitoria, acabando com a figura das administrações pro-tempore, dependentes politicamente do governo federal. As instituições conseguiram dar sobrevida às suas missões institucionais no período de transição entre o governo no qual se desenvolveram (Dilma Rousseff) e com o qual tiveram que se adaptar (Michel Temer). Como vimos a viabilidade da formação de pessoal estrangeiro ficou em cheque com a redução relativa dos recursos PNAES e de custeio destinados às universidades, por mais que tenham se mantido em níveis mais elevados que a média das universidades brasileiras.

Ou seja, podemos compreender que a mudança de governo em 2016 teve impacto direto sobre a internacionalização das instituições. Elas perderam relevância relativa na estratégia de inserção internacional e deixaram de compor a política exterior desenvolvida pelo Ministério da Educação. Apesar disso as universidades conseguiram manter sua missão institucional, mesmo que questionadas no âmbito da política.

A conquista passou pelo convencimento ainda em 2017 dos operadores da política exterior no MRE de que UNILA e UNILAB prestavam relevante serviço à política exterior brasileira e ao estabelecimento do poder brando do país. Argumento recorrente às iniciativas governamentais de atração de estudantes estrangeiros para a formação em ensino superior, como vimos na primeira parte da tese.

A conquista do reconhecimento pelo novo governo da relevância de UNILA e UNILAB para o Estado refletiu-se na manutenção de investimentos e recursos

proporcionalmente mais expressivos que nas demais universidades federais, mesmo que ainda insuficientes para garantir o modelo de internacionalização idealizado no início da década de 2010. Esse período de inflexão levou a uma necessária adaptação do modelo de internacionalização, em especial, na UNILA. Podemos destacar as muitas alterações realizadas na concessão de assistência estudantil e no processo seletivo internacional como os principais exemplos, que tratamos na última parte da tese.

A UNILA alterou radicalmente sua forma de admissão de estudantes internacionais diante do desafio de manter ao menos 30% da comunidade discente proveniente desse modelo de admissão e das muitas mudanças de política externa. Primeiramente, podemos destacar as mudanças que reduziram a identificação do PSI da UNILA com a política exterior, como o fim do tratamento bilateral e indireto da seleção internacional e a expansão da seleção para países sem acordo de cooperação educacional com o Brasil. Destacamos também, os possíveis impactos da decisão de aceitar latino-americanos residentes no Brasil, apesar de ainda não termos dados empíricos sobre os resultados da medida que permitam fazer uma análise mais completa.

Vimos também que UNILA e UNILAB consolidaram-se ao longo da década de 2010 como prestadoras de cooperação internacional para o desenvolvimento, recebendo individualmente quantitativos semelhantes ao programa PEC-G. Ou seja, seu papel como parte relevante da cooperação internacional brasileira em educação superior acabou por ser consolidado, mesmo diante das dificuldades apontadas.

Desde a criação do Pró-Haiti a UNILA também consolidou-se como uma importante instituição de ação humanitária ao incorporar o ingresso de estudantes refugiados e portadores de visto humanitário à política de internacionalização. Ação em consonância com a tradição de política externa brasileira e manifestadamente de interesse dos governos Dilma Rousseff e Michel Temer no período.

A criação das duas instituições nos remete diretamente a um período específico da estratégia brasileira de inserção internacional e suas prioridades. A redução de relevância da integração latino-americana e da política para a África na política exterior em meados da década de 2010 levou a um reposicionamento do papel desempenhado pelas instituições. Superadas as tentativas de desqualificação da missão institucional de UNILA e UNILAB, as

instituições consolidaram sua internacionalização com base em sua missão institucional, mesmo que em eventual contradição com a política externa.

No caso das UNILA, algumas das ações de internacionalização, em especial no tocante às reformas do Processo Seletivo Internacional e à forma como foi projetado o Processo Seletivo Indígena, ficaram em evidente contradição com a política exterior. Essas contradições ficam materializadas nas políticas universitárias de ingresso põem em questionamento a disposição da instituição em levar em consideração a política externa em sua internacionalização. Por outro lado, a consolidação dos processos seletivos destinados a refugiados e portadores de visto humanitário e a ampla cooperação com o Parlamento do Mercosul colocam a instituição em alinhamento à estratégia internacional de inserção internacional, mesmo que em menor relevância se comparado com o começo da década de 2010.

A relevância com que UNILA e UNILAB desempenharam seu papel na política exterior, bem como a coincidência entre os ditames da política exterior com as referidas missões institucionais foram reduzidas consideravelmente ao longo da segunda metade da década passada. Entretanto, a contribuição de ambas na materialização da cooperação sul-sul brasileira com a América Latina e com o continente africano, e o acolhimento de refugiados e portadores de visto humanitário demonstram que as instituições ainda apresentaram-se como relevantes à inserção internacional brasileira ao final do período analisado.

REFERÊNCIAS

ABBA, Julieta/ STRECK, Danilo. "Internacionalização da educação superior e herança colonial na América Latina". IN: KORSUNSKY, Lionel/ DEL VALLE, Damián/ MIRANDA, Estela/ SUASNÁBAR, Claudio. Internacionalización y producción de conocimiento: El aporte de las redes académicas. CUADERNO 3. **Aportes para pensar la Universidad Latinoamericana**. 2018. Buenos Aires.

ALLISON, John Daniel. **FEDERALISM, DIPLOMACY AND EDUCATION:Canada's Role in Education-Related International Activities, 1960-1984** (Tese de Doutorado). 1999. 294f. Universidade de Toronto. Toronto.

ALMEIDA, Felipe Cordeiro. OS GOVERNOS LOCAIS BRASILEIROS E O MERCOSUL: A INFLUÊNCIA DA PARADIPLOMACIA NA AGENDA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

ALMEIDA, Larissa Rosevics de. O Mercosul Educacional e a criação da Unila no início do século XXI : por uma integração regional via educação / Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. 149 f.

ANDRÉS, Aparecida. Educação Superior no Setor Educacional do Mercosul. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. Brasília, 2010.

BARRETO, M. I. **Gestao estrategica do poder Executivo do Estado de Sao Paulo frente ao processo de integracao regional do Mercosul**. Sao Paulo: Tese de Doutorado, Escola de Administracao de Empresas, Fundacao Getulio Vargas, 2001.

BERRINGER, Tatiana. FORLINI, Luana. Crise política e mudança na política externa no Governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. IN: **Conjuntura Austral: The Journal of The Global South**. Porto Alegre | v.9, n.48 | p.5-19 | out./dez. 2018 | ISSN: 2178-8839

BORTOLETTI, Vanessa Alves. A educação superior como estratégia de integração regional: o caso UNILA. Tese de doutorado.Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

BRASIL. Lei 2.189 de 12 de janeiro de 2010 -Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA e dá outras providências.. 2010a

BRASIL. Lei 12.289 de 20 de julho de 2010 -Dispõe sobre a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB e dá outras providências . 2010B

BRICEÑO-RUIZ, José. Times of Change in Latin American Regionalism. **Revista Contexto Internacional**. Volume 40(3). Setembro/Dezembro 2018.

BUSS, Paulo Marchiori/ FERREIRA, José Roberto. Ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.93-105, mar., 2010

CANDEAS, Alessandro. Educação e política externa: por uma parceria diplomacia-universidade IN: PINHEIRO, Leticia / MILANI, Carlos R S (ORGS). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. FGV 1ª edição — 2011, Rio de Janeiro p.181-202

CARNEIRO, Sueli. **Escritos de uma vida**. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

CARTA DE BRASÍLIA. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais – ABRUEM e Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - CONIF. Brasília, 2018.

CASARÕES, Guilherme S. P. A política externa interina e os riscos à integração regional. IN: **Conjuntura Austral: the journal of global south**. Porto Alegre. v.7, n.37. p.81-93 | ago /set. 2016 | ISSN: 2178-8839.

CASTRO, A. A.; CABRAL NETO, A. O ensino superior: a mobilidade estudantil como estratégia de internacionalização na América Latina. **Revista Lusófona de Educação**, v. 21, n. 21, p. 69-96, 2012

CGU. Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2014 da Universidade Federal da Integração Latino-Americana pela Controladoria Geral da União. 2015.

CHIANI, Ana María/ SCARTASCINI DEL RÍO, Juan B (ORGS.). "La cooperación internacional : herramienta clave para el desarrollo de nuestra región". Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2009. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/12567-1442-1-30.pdf>

CORAZZA, G. A UNILA e a integração latino-americana. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 3, p. 79-88, 2010.

COSUEN-UNILA. Processo 23422.008051/2020-33 da Comissão Superior de Ensino da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. 2021.

DE WIT, Hans. "Globalisation and Internationalisation of Higher Education" [introduction to online monograph]. *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento (RUSC)*. Vol. 8, No 2, pp. 241-248. 2011. [Accessed: dd/mm/yy]. <<http://rusc.uoc.edu/ojs/index.php/rusc/article/view/v8n2-dewit/v8n2-dewit-eng>>

Del Valle, Damián / Suasnábar, Claudio (Orgs). Política y tendencias de la educación superior a diez años de la CRES 2008. 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IEC - CONADU : CLACSO : UNA-Universidad nacional de las Artes, 2018.

DELGADO-MÁRQUEZ, Blanca L.; HURTADO-TORRES, Nuria Esther; BONDAR, Yaroslava (2011). “Internationalization of Higher Education: Theoretical and Empirical Investigation of Its Influence on University Institution Rankings”. In: “Globalisation and Internationalisation of Higher Education” [online monograph]. *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento (RUSC)*. Vol. 8, No 2, pp. 265-284. Julho, 2011. [Accessed: dd/mm/yy]. <<http://rusc.uoc.edu/ojs/index.php/rusc/article/view/v8n2delgado-hurtado-bondar/v8n2-delgadohurtado-bondar-eng>> ISSN 1698-580X

DESSOTI, F. R. **A participação da cidade de São Paulo nas redes internacionais de cidades: a Rede Mercocidades e a Rede 10 do Programa Urb-AL**. WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Cidades, Globalização e Gestão Pública. In. VIGEVANI, Tullo (coord.); BARRETO, Maria Inês; WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel NOGUEIRA, Marco Aurélio (coord. técn.) *et al.* **Gestão pública e inserção internacional das cidades**. São Paulo: Cedec/Unesp/PUC-SP, nov. 2008, p. 390-432 (Relatório final para a FAPESP)

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 34, no 1, janeiro/junho 2012, p. 311-355.

FARIAS, Rogerio de S / RAMANZANI JUNIOR, Haroldo. Revisando a horizontalização: o desafio da análise da Política Externa Brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional** 58 (2): 5-22 [2015].

FONSECA, Pedro. Poder e Discurso: uma análise de conteúdo do discurso de posse dos Ministros das Relações Exteriores do Brasil (2003-16). IN: Revista **Portuguesa de Ciência Política**. 2018, Número 9, p. 89-110.

GALA, Irene Vida.. **Política externa como instrumento de ação afirmativa... ainda que não só**. 2007. 258f. Dissertação de Mestrado. 51º Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2007.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. In: **Tempo Brasileiro**. Rio de Janeiro, N°. 92/93 (jan./jun.). 1988, p. 69-82

HIRST, Monica / LIMA, Maria R S de / PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad** especial em português, dezembro de 2010, ISSN: 0251-3552,

HIRST, Mônica. Países de renda média e a cooperação Sul-Sul: entre o conceitual e o político. In: LIMA, Maria Regina S./ HIRST, Mônica (Org.). **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo. Editora Paz e Terra, 2009.

HUDZIK, John K. **Comprehensive internationalization: institutional pathways to success**. Routledge, 1ª Edição. Londres, 2015.

IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento - CTPD - no período 1995-2005. Brasília FUNAG, 2010.

IMEA. **UNILA Consulta Internacional:** contribuições à concepção, organização e proposta político-pedagógica da UNILA. Foz do Iguaçu: IMEA, 2009a.

IMEA. **UNILA em construção:** um projeto universitário para a América Latina. Foz do Iguaçu: IMEA, 2009b.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA, AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional : 2005-2009- Brasília : Ipea : ABC, 2010. 78 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA, AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional : 2010-2013 – Brasília : IPEA : ABC. 2015

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA, AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional : 2014-2016 – Brasília : IPEA : ABC. 2018

KNIGHT, J. Internationalization: management strategies and issues, **International Education Magazine**, 9 pp. 6, 21-22. 1993.

KNIGHT, J./De Wit, H. Internationalization of Higher Education in Asia Pacific Countries. **European Association for International Education**. Amsterdã, 1997.

KNIGHT, Jane. Internationalization of education. **El Butletí**. Barcelona - Catalunha Espanha, 2014.

KNIGHT, Jane. Higher education internationalization: concepts, rationales and frameworks. **Revista REDALINT**. Volumen 1, Número 1. Marzo/Abril 2021

KORSUNSKY, Lionel/ DEL VALLE, Damián/ MIRANDA, Estela/ SUASNÁBAR, Claudio. Internacionalización y producción de conocimiento: El aporte de las redes académicas. CUADERNO 3. **Aportes para pensar la Universidad Latinoamericana**. 2018. Buenos Aires. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IEC - CONADU ; Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2018

LAFER, Celso. Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação. Brasília : FUNAG, 2018.

LIMA, M. C.; SILVA, C. C. S.; PROLO, I.; TORINI, D. M. As contribuições da consulta pública para o projeto de criação da Unila. **Interfaces Brasil/Canadá**, v. 16, n. 1, p. 210-232, 2016. <http://dx.doi.org/10.15210/interfaces.v16i1.7682>

LIMA, Maria R. S L / PINHEIRO, Leticia / MILANI, Carlos. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs*. Março 2017.

MARIANO, Marcelo P. A crise doméstica do Brasil e a política externa do Governo Temer. IN: LAZURIAGA, Wilson Fernández / REVELEZ, Lincoln Bizzozero. **Anuario Política Internacional e Política Exterior 2016-2017**: Sacudones ciudadanos, rupturas del mundo anglo-sajón e incertidumbres globales. Montevideu, outubro 2017. ISSN: 2393-6924

MARTINS, D. V. **A história da educação superior na América Latina e o desafio integracionista da Unila**. 106f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2011.

MARX, V. La accion internacional de las ciudades: El caso de Barcelona y Porto Alegre. In. VIGEVANNI, T., WANDERLEY, L. E. e CINTRA, R., **Acao internacional das cidades no contexto da globalizacao**. Cadernos CEDEC, nº80. Sao Paulo: CEDEC, 2006.

MASO, Tchella Fernandes. As clivagens de um discurso aparente: os acordos educacionais do Banco Mundial com o Brasil entre 1992 e 2002. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

MAUAD, A. C. E. A participação dos governos locais na Segunda Conferência das Nações Unidas Sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II) e seus desdobramentos nacionais e internacionais. Unb, 2011 (Dissertação de Mestrado).

MEDEIROS, Marcelo de A. \ TEIXEIRA Jr., Augusto W. M.\ REIS, Elton G. dos. Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul. IN: **Revista de Sociologia e Política**. v. 25, n. 61, p. 97-123, mar. 2017.

MELLO, A. F. D. **Globalização, sociedade do conhecimento e educação superior**: os sinais de Bolonha e os desafios do Brasil e da América Latina. Brasília: Editora UnB, 2011.

MESQUITA, Lucas R. Para além do Estado: A Agência no Mercosul Social e Participativo. *Conjuntura Internacional*, 10(1), 40-50. 2013.

MILANI, Carlos R S / NERY, Tiago. The sketch of Brazil's grand strategy under the Workers' Party (2003–2016): Domestic and international constraints. **South African Journal of International Affairs**, 26 Mar 2019. DOI: 10.1080/10220461.2019.1584583.

MILANI, Carlos R. S. / CONCEIÇÃO, Francisco Carlos da /M'BUNDE, Timóteo Saba. Cooperação Sul-sul em educação e relações Brasil-PALOP. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 76, p. 13-32, Jan./Abr. 2016.

MILANI, Carlos, R S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, Maio/Ago. 2012

MILANI, Carlos, R S. South-South Cooperation and Foreign Policy Agendas: a comparative framework. **International Political Science Association XXII World Congress of Political Science**. Madrid, 8-12 July 2012

MOROSINI, Marília Costa. **Internacionalização da educação superior: um modelo em construção?** Modelos Institucionais de Educação Superior. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Coleção Educação em Debate Vol 7. Mês: Dez. Ano: 2006.

NASCIMENTO, Abdias do. **O quilombismo**. Editora Perspectiva, Rio de Janeiro. 2019.

NERY, Tiago. A política externa brasileira, as coalizões de poder e a Unasul: ascensão e desconstrução da América do Sul como bloco geopolítico. **Mural Internacional**. V. 8 | N. 2 JUL-DEZ 2017.

NUNES, C. J. **A Paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**". Porto Alegre: Dissertação de mestrado, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGRI/UFRGS, 2005. (mimeo).

OLIVEIRA, Fabiana de / PENNAFORTE, Charles. MARTINS, Marcos A. F. Da crise de governabilidade à crise de legitimidade: os impactos da crise política sobre a política externa brasileira. **Revista de Estudios Brasileños**. Primeiro Semestre de 2018. Vol 5. N 9.

PECEQUILO, Cristina Sorena. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 51 (2): 136-153 [2008]

PERROTA, Daniela. La internacionalización de la universidad desde el MERCOSUR IN: VALLE, Damian del/ SUASNÁBAR, Claudio (orgs). **Política y tendencias de la educación superior a diez años de la CRES 2008**. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IEC - CONADU : CLACSO : UNA-Universidad nacional de las Artes, 2018.

PERROTA, Daniela. Reconocimiento de Títulos Universitarios en El Mercosur. **Análisis Carolina**. Fundación Carolina, junio 2019. Madrid.

PETTERSON, Patti, McGill. Diplomacy and Education: a changing global landscape. *International Higher Education*. N. 75, primavera 2014

PINHEIRO, Leticia/ GAIO, Gabrieli. Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism. **Braslian. Political Science Review**. vol.8 no.2 São Paulo Jun/Set. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212014000200008&lng=en&tlng=en

PINHEIRO, Leticia/ BESHARA, Gregory. Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional. IN: PINHEIRO, Leticia / MILANI, Carlos R S (ORGs). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. FGV 1a edição — 2011, Rio de Janeiro p. 149-180

PINHEIRO, Leticia/ MILANI, Carlos. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 35, no 1, janeiro/junho 2013, p. 11-41.

QIANG, Zha. Internationalization of Higher Education: towards a conceptual framework. **Policy Futures in Education**, Volume 1, Number 2, 2003

RAMOS, Bárbara O. Cooperação Internacional e os debates teóricos: Um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Dissertação (mestrado) - Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

ROLAND, Edna Maria Santos. Edna Roland (depoimento, 2004). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (6h15min).

SANTOS, Eduardo. INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS MARCOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL DA AMÉRICA LATINA – o caso da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. *EccoS Revista Científica*, núm. 42, enero-abril, 2017, pp. 57-84 Universidade Nove de Julho, São Paulo, Brasil.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 50 (2): 42-59 [2007]

SARAIVA, Miriam Gomes Política Externa Brasileira para os países sul-americanos e os processos de integração na região: crenças na formulação e pragmatismo na prática. In: **Anuario de la Integración Regional da América Latina y el Gran Caribe**, 2010.

SENHORAS, E. M. (2006). “O Papel da Internacionalização das Universidades e a Projeção da Cooperação Internacional do Mercosul”. Anais do **III Seminário Internacional Ciência e Tecnologia na América Latina**. Campinas: UNICAMP. 2006.

SENHORAS, E. M/ SILVA NETO, Tércio Araújo da. Diplomacia e paradiplomacia educacional brasileira no contexto da ciência, tecnologia e inovação. **Mundorama**, divulgação científica em Relações Internacionais. Brasília, 6 de setembro de 2014.

SILVEIRA, Zuleide S. **Setor educacional do MERCOSUL: convergência e integração regional da educação superior brasileira**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 21, n. 3, p. 901-927, nov. 2016

SOARES DE LIMA, M. R. / MILANI, C. R. S. / MUÑOZ, E. E. (Orgs). Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2016. Libro digital, PDF

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. BRIEF 21. **Latin American Trade Network (LATN)**, La Red Latinoamericana de Política Comercial apoyada por el IDRC (CANADA). SERIE BRIEF, FLACSO Abril 2005.

TIGHT, Malcolm, MOK, Ka Ho, HUISMAN, Jeroen, MORPHEW, Christopher C. Morphew. **The Routledge international handbook of higher education**. Routledge. Nova Iorque e Londres, 2009.

UNILA. Plano de Desenvolvimento Institucional. Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2013. Disponível em: acessado em:

UNILAB. Relatório de Gestão 2020.. Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. 2021.

VARGAS, Mojana. A cooperação brasileira para o desenvolvimento no âmbito do ensino superior: o Programa Estudantes-Convênio e a política externa para os PALOP. IN: FREIRE, Jacqueline C da S/ VARELA, Bartolomeu L/ PACHECO, José Augusto/ GALVÃO-BAPTISTA, Marcelo. Educação Superior, Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul Praia: Edições Uni-CV, Belém: UFPA, 2017.

VIGEVANI, Tullo / CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca pela autonomia, de Sarney a Lula**. 2a Edição. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

VIGEVANI, Tullo / RAMANZINI Jr., Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 517 a 552.

VIGEVANI, Tullo. “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro”. In: *Primeiro Relatório Científico da Pesquisa “Gestão pública e inserção internacional das cidades”*. São Paulo: CEDEC/UNESP/PUC-SP/FGV - FAPESP, 2006. (c)

WIT, Hans de. **Internationalization of higher education in the United States of America and Europe: a historical, comparative and conceptual analysis**. Massachusetts: Greenwood Press, 2002

APÊNDICE – LISTA DE ENTREVISTAS

Na lista abaixo constam os números pelas quais as pessoas entrevistadas são referenciadas ao longo do trabalho, a instituição ao qual pertenceram no período analisado, a(s) funções que ocuparam no período analisado e o período de atuação entre 2010 e 2020.

QUADRO 6
Lista de entrevistas

Entrevistada(o)	Instituição	Função	Período de Atuação
1	UNILA	Função técnica na PROINT	2014-2020
2	UNILA	Função técnica na PROINT	2014-2020
3	UNILA	Função técnica na PROINT	2016-2020
4	UNILA	Pró-Reitoria de Relações Internacionais e Institucionais	2017-2018
5	UNILA	Coordenadoria Instituto Mercosul de Estudos Avançados	2012-2015
		Pró-Reitoria de Relações Internacionais e Institucionais	2018-2019
6	UNILA	Coordenadoria de Relações Internacionais	2018-2019
		Coordenadoria do Programa Idiomas Sem Fronteiras	2016-2018
7	UNILA	Reitoria	2017-2019
8	UNILA	Função técnica na secretaria de RI	2010-2013
		Coordenadoria de Relações Institucionais (PROINT)	2014-2015
9	UNILA	Coordenadoria de Relações Internacionais (PROINT)	2014-2015
10	UNILA	Coordenadoria Instituto Mercosul de Estudos Avançados	2017-2019
11	UNILA	Coordenadoria de Relações Internacionais (PROINT)	2015-2016
		Pró-Reitoria de Relações Internacionais e Institucionais	2016-2017
		Vice-reitoria	2019-2020

ANEXO A - Estudantes selecionados pelo PEC-G de 2010 a 2019 no Continente Africano



PEC-G - Selecionados - África - 2000 a 2019

PAÍS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
África do Sul																		1	1		2
Angola	3	21	29	23	33	11	31	28	91	68	48	83	63	53	59	77	7	11	12	2	753
Argélia																2					2
Benin									11	5	7	19	39	37	73	48	40	71	44	93	487
Cabo Verde	117	65	227	263	192	230	314	265	381	206	133	74	155	88	104	119	64	62	58	52	3169
Camarões			1					2	1		3	6	3	9	7	3	5	7	2	4	53
Costa do Marfim				1	1			3	1				1	4	9	4	5	5	8	15	57
Gabão		11		2	1	1	3	4							3	4	3	2	10	16	60
Gana	2	3	7	9	11	6	3	3	6		1	1		7	26	23	36	65	58	19	286
Guiné-Bissau	36	88	111	97	58	186	159	19	133	181	95	55	118				7	15	33	25	1416
Guiné Equatorial																				27	27
Marrocos																		1		2	3
Mali							2												1		3
Moçambique	12	13	27	21	26	27	13	9	4	4	9	7	8	13	13	9	1	3	2	8	229
Namíbia	1	1														6	65		1		74
Nigéria	9	6	7	11	14	27	19	22	32			12	1	2	6	2		2	1	4	177
Quênia		4	14	14	11	12	5		6	3	3	3		2		4	3	4	1		89
República Dem. do Congo								9	106	46	78	92	28	19	12	25	29	46	37	25	552
República do Congo													4	6	4	2	4	6		30	56
São Tomé e Príncipe			24		47	147	35	13	12	4	6	19	12	3	19	17	9	12	2	7	388
Senegal	7	2	4	1	1	3	5	1				1	1	4	1	6	3	10	7	7	64
Togo												4	11	8	3	6	6	2	3	1	44
TOTAL	187	214	451	442	395	650	589	378	784	517	383	376	444	255	339	357	287	325	281	337	7991

ANEXO B - Estudantes selecionados pelo PEC-G de 2010 a 2019 na América Latina e Caribe



PEC-G - Selecionados - América Latina e Caribe - 2000 a 2019

PAÍS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Argentina	1		1	1		6	2				1	1						1			14
Barbados				1				5	2	2	5	3	1	4	5	5	2	2		2	39
Bolívia	12	9	10	4	1	6	11	5	4	13	11	4	1	7	9	10	5	7	10	14	153
Chile	4	4	3	1	1		2	3	2	3	2	2	2	3	2	3	5	3	1	5	51
Colômbia	6	11		3	5	3	4	3	2	2	2	2	6	8	12	15	14	17	9	2	126
Costa Rica		2	2	3	1	3	3	1	4		3	2	1	1	1	2	3		1		33
Cuba					1	3	3	2	4	5	8	7	11	3	11	10	8	8	10	1	95
El Salvador	1		1	2		1	1	2			1		3	3	1	4	2	1			23
Equador	3	12	3	6	6	9	19	19	19	32	7	11	17	11	11	9	10	6	10	9	229
Guatemala	1		4		3	3	2	1	1		4	4	4	4		4	10	4	5	3	57
Haiti							2	15	12	8	11	3	3	10	7	7	11	9	13	16	127
Honduras	1	4	9	7	3	5	7	9	4	3			3	21	35	30	27	33	40	35	276
Jamaica			5	4	3	7	5	3	4	5	10	6	8	10	8	9	15	11	11	12	136
México				1						1			2	3	1			1	1		10
Nicarágua		2						1			3		1		1						8
Panamá	14	12					1	2	2	3	8	1	5	1	3	1	3	2	5	1	64
Paraguai	70	86	85	43	20	68	48	42	42	32	28	26	22	24	18	24	29	23	26	34	790
Peru	18	23	11	2	5	12	13	11	14	11	11	7	7	16	16	22	18	19	17	21	274
República Dominicana					1	1	1			1			1	1	1	2	4	5			18
Suriname		1															1		1		3
Trinidad & Tobago	2	5	2	4			2	1	1	2		2	1	2	1	3	1	2			31
Uruguai	1	1	2		1	1	1			1					1			1	1		11
Venezuela	1		2		1	2			1	1		3			3	2	3		2	3	24
TOTAL	135	172	140	82	52	130	127	125	118	125	115	84	99	132	147	162	171	155	163	158	2592

Fonte:

ANEXO C - Estudantes selecionados pelo PEC-G de 2010 a 2019 na Ásia



PEC-G - Candidatos Selecionados - Ásia - 2000 - 2019

PAÍS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
China										1				1	1
Irã														2	2
Paquistão								2	2	2	1			1	8
Tailândia								1	1						2
Timor-Leste	1					1		34	1	1	6	11	8	10	73
TOTAL	1					1		37	4	4	7	11	8	14	87

ANEXO D – Despesas empenhadas na assistência estudantil de 2011 a 2019 na UNILA

Despesas empenhadas na assistência estudantil



Fonte: Relatório de Gestão UNILA 2019 (UNILA, 2020, p. 41)

ANEXO E – Quantitativo de inscritos nos processos seletivos internacionais da UNILA

Quantitativo de Inscritos nos Processos Seletivos da Unila				
Ano	Inscritos no Processo Seletivo Internacional (PSI)	Inscritos no Processo Seletivo Pró-Haiti	Inscritos no Processo Seletivo para Refugiados ou Portadores Visto Humanitário (PSRH)	Inscritos no Processo Seletivo para Indígenas Aldeados (PSIN)
2015	393	83	*2	*2
2016	1783	215	*2	*2
2017	1455	0	*2	*2
2018	1051	94	*2	*2
2019	1546	*1	128	195
2020	1423	*1	104	185

*1 O Processo Seletivo Pró-Haiti foi descontinuado a partir de 2019, devido a mudança de regulamentação no PSI que incluiu o Processo Seletivo para Refugiados e Portadores de Visto Humanitário (PSRH).

*2 Os Processos PSRH e PSIN foram instituídos em 2018 e tiveram os primeiros ingressantes a partir de 2019.

Fonte: Página da Pró-Reitoria de Relações Internacionais e Institucionais da UNILA.
<https://portal.unila.edu.br/proint/imagens/quantitativo.jpg>

ANEXO F – Lei de Criação da UNILA

19/01/2022 16:00 L12189

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112189.htm 1/3

Presidência da República**Casa Civil****Subchefia para Assuntos Jurídicos****LEI Nº 12.189, DE 12 DE JANEIRO DE 2010.**

Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criada a Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, de natureza jurídica

autárquica, vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de Foz do Iguaçu, Estado do Paraná.

Art. 2º A Unila terá como objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas de

conhecimento e promover a extensão universitária, tendo como missão institucional específica formar recursos humanos

aptos a contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural,

científico e educacional da América Latina, especialmente no Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.

§ 1º A Unila caracterizará sua atuação nas regiões de fronteira, com vocação para o intercâmbio acadêmico e a

cooperação solidária com países integrantes do Mercosul e com os demais países da América Latina.

§ 2º Os cursos ministrados na Unila serão, preferencialmente, em áreas de interesse mútuo dos países da

América Latina, sobretudo dos membros do Mercosul, com ênfase em temas envolvendo exploração de recursos

naturais e biodiversidades transfronteiriças, estudos sociais e linguísticos regionais, relações internacionais e demais

áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento e a integração regionais.

Art. 3º A estrutura organizacional e a forma de funcionamento da Unila, observado o princípio constitucional da

indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, serão definidas nos termos desta Lei, do estatuto da Unila e das

demais normas pertinentes.

Art. 4º O patrimônio da Unila será constituído pelos bens e direitos que ela venha a adquirir e por aqueles que

venham a ser doados pela União, Estados e Municípios e por entidades públicas e particulares.

§ 1º Só será admitida a doação à Unila de bens livres e desembaraçados de qualquer ônus.

§ 2º Os bens e direitos da Unila serão utilizados ou aplicados exclusivamente para consecução de seus

objetivos, não podendo ser alienados, exceto nos casos e nas condições permitidos em lei.

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a transferir para a Unila bens móveis e imóveis necessários ao seu

funcionamento, integrantes do patrimônio da União.

Art. 6o Os recursos financeiros da Unila serão provenientes de:

I - dotações consignadas no orçamento da União;

II - auxílios e subvenções que lhe venham a ser concedidos por quaisquer entidades públicas ou particulares;

III - remuneração por serviços prestados a entidades públicas ou particulares;

IV - convênios, acordos e contratos celebrados com entidades ou organismos nacionais ou internacionais; e

V - outras receitas eventuais.

Parágrafo único. A implantação da Unila fica sujeita à existência de dotação específica no orçamento da União.

Parágrafo único. A implantação da Unila é sujeita à existência de dotação específica no orçamento da União,

podendo o Poder Executivo, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir, total ou parcialmente, dotações

orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2010 e em créditos adicionais da universidade tutora, mantida a

estrutura programática, expressa por categoria de programação, conforme definido no § 1o do art. 5o da Lei no 12.017,

de 12 de agosto de 2009, inclusive os títulos, descritores, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por

esfera orçamentária, grupos de natureza de despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de

uso e de resultado primário. (Redação dada pelo Lei nº 12.249, de 2010)

Art. 7o Ficam criados, para compor o Quadro de Pessoal da Unila, 250 (duzentos e cinquenta) cargos de

Professor da Carreira do Magistério Superior e os cargos técnico-administrativos descritos no Anexo desta Lei.

19/01/2022 16:00 L12189

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112189.htm 2/3

Parágrafo único. Aplicam-se aos cargos a que se refere o **caput** as disposições do Plano Único de Classificação

e Retribuição de Cargos e Empregos, de que tratam as Leis nos 7.596, de 10 de abril de 1987, 10.302, de 31 de outubro

de 2001, e 11.091, de 12 de janeiro de 2005, bem como o regime jurídico instituído pela Lei no 8.112, de 11 de dezembro

de 1990.

Art. 8o O ingresso nos cargos do Quadro de Pessoal Efetivo da Unila dar-se-á por meio de concurso público de

provas ou de provas e títulos.

Art. 9o Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo Federal, os seguintes cargos e funções, para compor a

estrutura regimental da Unila:

I - 37 (trinta e sete) Cargos de Direção - CD, sendo 1 (um) CD-1, 1 (um) CD-2, 15 (quinze) CD-3 e 20 (vinte) CD-

4; e

II - 130 (cento e trinta) Funções Gratificadas - FG, sendo 40 (quarenta) FG-1, 30 (trinta) FG-2, 30 (trinta) FG-3 e

30 (trinta) FG-4.

Art. 10. O provimento dos cargos efetivos e em comissão criados por esta Lei fica condicionado à comprovação da existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos

acréscimos dela decorrentes, conforme disposto no § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Art. 11. Ficam criados os cargos de Reitor e Vice-Reitor da Unila.

Art. 12. A administração superior da Unila será exercida pelo Reitor e pelo Conselho Universitário, no âmbito de suas respectivas competências, a serem definidas no estatuto e no regimento interno.

§ 1º A Presidência do Conselho Universitário será exercida pelo Reitor da Unila.

§ 2º O Vice-Reitor, nomeado de acordo com a Lei no 5.540, de 28 de novembro de 1968, substituirá o Reitor em suas ausências ou impedimentos legais.

§ 3º O estatuto da Unila disporá sobre a composição e as competências do Conselho Universitário, de acordo com a legislação pertinente.

Art. 13. Os cargos de Reitor e de Vice-Reitor serão providos **pro tempore**, em ato do Ministro de Estado da Educação, até que a Unila seja implantada na forma de seu estatuto.

Art. 14. Com a finalidade de cumprir sua missão institucional específica de formar recursos humanos aptos a

contribuir para a integração latino-americana, o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e

educacional da América Latina, especialmente no Mercosul, observar-se-á o seguinte:

I - a Unila poderá contratar professores visitantes com reconhecida produção acadêmica afeta à temática da

integração latino-americana ou do Mercosul, sendo observadas as disposições da Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

II - a seleção dos professores será aberta a candidatos dos diversos países da região, e o processo seletivo será

feito tanto em língua portuguesa como em língua espanhola, versando sobre temas e abordagens que garantam

concorrência em igualdade de condições entre candidatos dos países da região;

III - os processos de seleção de docentes serão conduzidos por banca com composição internacional,

representativa da América Latina e do Mercosul;

IV - a seleção dos alunos será aberta a candidatos dos diversos países da região, e o processo seletivo será feito

tanto em língua portuguesa como em língua espanhola, versando sobre temas e abordagens que garantam concorrência

em igualdade de condições entre candidatos dos países da região; e

V - os processos de seleção de alunos serão conduzidos por banca com composição internacional, representativa

da América Latina e do Mercosul.

Art. 15. A implantação das atividades e o conseqüente início do exercício contábil e fiscal da Unila deverão

coincidir com o primeiro dia útil do ano civil subsequente ao da publicação desta Lei. (Revogado pela Medida Provisória

nº 487, de 2010) Sem eficácia (Revogado pela Lei nº 12.249, de 2010)

Art. 16. A Unila encaminhará ao Ministério da Educação proposta de estatuto para aprovação pelas instâncias competentes, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contado da data de provimento dos cargos de Reitor e Vice-Reitor

pro tempore.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de janeiro de 2010; 189o da Independência e 122o da República.

19/01/2022 16:00 L12189

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12189.htm 3/3

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Fernando Haddad

João Bernardo de Azevedo Bringel

Este texto não substitui o publicado no DOU de 12.1.2010

ANEXO G – Lei de Criação da UNILAB

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 12.289, DE 20 DE JULHO DE 2010.

Dispõe sobre a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criada a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB, com natureza

jurídica de autarquia, vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de Redenção, Estado do Ceará.

Art. 2º A Unilab terá como objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas de conhecimento

e promover a extensão universitária, tendo como missão institucional específica formar recursos humanos para contribuir com a

integração entre o Brasil e os demais países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP,

especialmente os países africanos, bem como promover o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e educacional.

§ 1º A Unilab caracterizará sua atuação pela cooperação internacional, pelo intercâmbio acadêmico e solidário com países

membros da CPLP, especialmente os países africanos, pela composição de corpo docente e discente proveniente do Brasil e de

outros países, bem como pelo estabelecimento e execução de convênios temporários ou permanentes com outras instituições da

CPLP.

§ 2º Os cursos da Unilab serão ministrados preferencialmente em áreas de interesse mútuo do Brasil e dos demais

países membros da CPLP, especialmente dos países africanos, com ênfase em temas envolvendo formação de professores,

desenvolvimento agrário, gestão, saúde pública e demais áreas consideradas estratégicas.

Art. 3º A estrutura organizacional e a forma de funcionamento da Unilab, observado o princípio constitucional da

indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, serão definidas nos termos desta Lei, do seu estatuto e das demais

normas pertinentes.

Art. 4º O patrimônio da Unilab será constituído pelos bens e direitos que ela venha a adquirir e por aqueles que venham

a ser doados pela União, Estados e Municípios e por outras entidades públicas e particulares.

§ 1º Só será admitida doação à Unilab de bens livres e desembaraçados de qualquer ônus.

§ 2º Os bens e direitos da Unilab serão utilizados ou aplicados exclusivamente para a consecução de seus objetivos, não

podendo ser alienados, exceto nos casos e nas condições permitidos em lei.

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a transferir para a Unilab bens móveis e imóveis necessários ao seu

funcionamento, integrantes do patrimônio da União, bem como a transpor, remanejar, transferir total ou parcialmente, dotações

orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2010 e em créditos adicionais da Universidade Federal do Ceará - UFCE,

mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, conforme definida no § 1º do art. 5º da Lei nº

12.017, de 12 de agosto de 2009, inclusive os títulos, descritores, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por

esfera orçamentária, grupos de natureza de despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso e

de resultado primário.

Parágrafo único. A transposição, transferência ou remanejamento não poderá resultar em alteração de valores das

programações aprovadas na lei orçamentária de 2010 ou em créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, ajuste na

classificação funcional.

Art. 6º Os recursos financeiros da Unilab serão provenientes de:

I - dotações consignadas no orçamento da União;

II - auxílios e subvenções que lhe venham a ser concedidos por quaisquer entidades públicas ou particulares;

III - remuneração por serviços prestados a entidades públicas ou particulares;

IV - convênios, acordos e contratos celebrados com entidades ou organismos nacionais ou internacionais; e

V - outras receitas eventuais.

Parágrafo único. A implantação da Unilab fica sujeita à existência de dotação específica no orçamento da União.

Art. 7º Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo Federal, os seguintes cargos, para compor a estrutura regimental

da Unilab:

19/01/2022 16:03 L12289

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12289.htm 2/3

I - os cargos de Reitor e de Vice-Reitor;

II - 150 (cento e cinquenta) cargos efetivos de professor da Carreira de Magistério Superior;

III - 69 (sessenta e nove) cargos efetivos técnico-administrativos de nível superior, conforme o Anexo desta Lei; e

IV - 139 (cento e trinta e nove) cargos efetivos técnico-administrativos de nível médio, conforme Anexo desta Lei.

§ 1º Aplicam-se aos cargos a que se referem os incisos II a IV as disposições do Plano Único de Classificação e

Retribuição de Cargos e Empregos, de que tratam as Leis nos 7.596, de 10 de abril de 1987, 11.784, de 22 de setembro de

2008, bem como o Regime Jurídico instituído pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

§ 2º Aplicam-se aos cargos efetivos de professor da Carreira de Magistério Superior as disposições da Lei nº 11.344, de

8 de setembro de 2006.

§ 3º Aplicam-se aos cargos efetivos do Plano de Carreiras e Cargos dos Técnicos Administrativos em Educação -

PCCTAE as Leis nos 10.302, de 31 de outubro de 2001, e 11.091, de 12 de janeiro de 2005.

Art. 8º O ingresso nos cargos do Quadro de Pessoal efetivo da Unilab dar-se-á por meio de concurso público de provas

ou de provas e títulos.

Art. 9º Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo Federal, 37 (trinta e sete) Cargos de Direção - CD e 130 (cento e

trinta) Funções Gratificadas - FG, necessários para compor a estrutura regimental da Unilab, sendo:

I - 1 (um) CD-1, 1 (um) CD-2, 15 (quinze) CD-3 e 20 (vinte) CD-4; e

II - 40 (quarenta) FG-1, 30 (trinta) FG-2, 30 (trinta) FG-3 e 30 (trinta) FG-4.

Art. 10. O provimento dos cargos efetivos e em comissão criados por esta Lei fica condicionado à comprovação da

existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal a aos acréscimos dela

decorrentes, conforme disposto no § 1o do art. 169 da Constituição Federal.

Art. 11. A administração superior da Unilab será exercida pelo Reitor e pelo Conselho Universitário, no âmbito de suas

respectivas competências, a serem definidas no estatuto e no regimento interno.

§ 1o A presidência do Conselho Universitário será exercida pelo Reitor da Unilab.

§ 2o O Vice-Reitor, nomeado de acordo com a legislação pertinente, substituirá o Reitor em suas ausências ou

impedimentos legais.

§ 3o O estatuto da Unilab disporá sobre a composição e as competências do Conselho Universitário, de acordo com a

legislação pertinente.

Art. 12. Os cargos de Reitor e de Vice-Reitor serão providos pro tempore por ato do Ministro de Estado da Educação até

que a Unilab seja implantada na forma de seu estatuto.

Art. 13. Com a finalidade de cumprir sua missão institucional específica de formar recursos humanos aptos a contribuir

para a integração dos países membros da CPLP, especialmente os países africanos, para o desenvolvimento regional e para o

intercâmbio cultural, científico e educacional com os países envolvidos, observar-se-á o seguinte:

I - o quadro de professores da Unilab será formado mediante seleção aberta aos diversos países envolvidos, e o

processo seletivo versará sobre temas e abordagens que garantam concorrência em igualdade de condições entre todos os

candidatos de forma a estimular a diversidade do corpo docente;

II - a Unilab poderá contratar professores visitantes com reconhecida produção acadêmica afeta à temática da integração

com os países membros da CPLP, especialmente os países africanos, observadas as disposições da Lei no 8.745, de 9 de

dezembro de 1993;

III - os processos de seleção de docentes serão conduzidos por banca com composição internacional, representativa dos

países membros da CPLP;

IV - a seleção dos alunos será aberta a candidatos dos diversos países envolvidos, e o processo seletivo versará sobre

temas e abordagens que garantam concorrência em igualdade de condições entre todos os candidatos;

e

V - os processos de seleção de alunos serão conduzidos por banca com composição internacional, representativa dos

países membros da CPLP.

Art. 14. A Unilab encaminhará ao Ministério da Educação proposta de estatuto para aprovação pelas instâncias

competentes, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contado da data de provimento dos cargos de Reitor e Vice-Reitor pro

tempore.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de julho de 2010; 189o da Independência e 122o da República.

19/01/2022 16:03 L12289

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112289.htm 3/3

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Fernando Haddad

Paulo Bernardo Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 21.7.2010

ANEXO H – Origem dos estudantes não brasileiros da UNILA em 2018

FIGURA 2 - Origem dos estudantes não brasileiros da UNILA em 2018



Fonte: Elaborada pelos autores/dados oriundos do relatório emitido pelo Sistema de Gestão de Atividades Acadêmicas SIGAA (2018).

ANEXO I – Quantitativo de inscritos nos processos seletivos da UNILA

Quantitativo de Inscritos nos Processos Seletivos da Unila				
Ano	Inscritos no Processo Seletivo Internacional (PSI)	Inscritos no Processo Seletivo Pró-Haiti	Inscritos no Processo Seletivo para Refugiados ou Portadores Visto Humanitário (PSRH)	Inscritos no Processo Seletivo para Indígenas Aldeados (PSIN)
2015	393	83	*2	*2
2016	1783	215	*2	*2
2017	1455	0	*2	*2
2018	1051	94	*2	*2
2019	1546	*1	128	195
2020	1423	*1	104	185
2021	1752	*1	109/94*3	246

*1 O Processo Seletivo **Pró-Haiti** foi descontinuado a partir de 2019, devido a mudança de regulamentação no PSI que incluiu o Processo Seletivo para Refugiados e Portadores de Visto Humanitário (PSRH).

*2 Os Processos PSRH e PSIN foram instituídos em 2018 e tiveram os primeiros ingressantes a partir de 2019.