

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngue



aape | epaa

Arizona State University

---

Volume 30 Número 125

16 de agosto de 2022

ISSN 1068-2341

---

## A Internacionalização da Educação Superior Brasileira no Governo Dilma Rousseff (2011-2014): O Caso do Programa Ciência sem Fronteiras

*Viviane Bischoff*

Diretoria de Relações Internacionais – DRI  
Universidade do Vale do Taquari – UNIVATES



*Marcelo André Machado*

Programa Profissional em Gestão e Negócios – PPGN  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS  
Brasil

**Citação:** Bischoff, V., & Machado, M.A. (2022). A internacionalização da educação superior brasileira no governo Dilma Rousseff (2011-2014): O caso do programa Ciência sem Fronteiras. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(125). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6519>

**Resumo:** O Ciência sem Fronteiras (CsF), criado ao longo do primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff (2011-2014), foi o mais ambicioso programa oficial de internacionalização da educação superior brasileira. A despeito da grande mobilização de atores e recursos envolvidos, os impactos de tal empreendimento não foram claramente percebidos, bem como os aprendizados para a gestão pública e as lacunas do programa não foram suficientemente criticados. Assim, pela forma abrupta que o CsF foi interrompido em governos posteriores, este artigo buscou analisar criticamente os motivadores, os atores envolvidos e os resultados do programa. Para tanto, além de pesquisa bibliográfica e documental, foram realizadas entrevistas em profundidade com três atores diretamente envolvidos na criação e execução do CsF, à época. Apesar de se identificarem alguns resultados positivos do CsF, principalmente no que diz respeito ao número de estudantes

contemplados, a análise dos dados encontrados aponta para lacunas importantes como a centralização personalista do programa, a falta de reciprocidade por parte dos países que receberam investimentos do CsF e o desalinhamento do programa com a política externa brasileira do período.

**Palavras-chave:** Ciência sem Fronteiras; Brasil; ensino superior; internacionalização do ensino superior

### **The internationalization of Brazilian higher education in the Dilma Rousseff government (2011-2014): The case of the Science without Borders program**

**Abstract:** The Science without Borders (SwB) program, created during the first term of ex-President Dilma Rousseff (2011-2014), was the most ambitious official program for the internationalization of Brazilian higher education. Despite the large mobilization of actors and resources involved, its impacts were not clearly perceived, as well as the lessons learned for public management and the program gaps were not sufficiently criticized. Thus, due to the abrupt way that the SwB was interrupted in later governments, this article sought to critically analyze the motivators, the actors involved and the results of the program. Therefore, in addition to bibliographic and documentary research, in-depth interviews were conducted with three actors directly involved in the creation and execution of the SwB, at the time. Although some positive results of the SwB have been identified, especially with regard to the number of students contemplated, the analysis of the data points to important gaps such as the personal centralization of the program, the lack of reciprocity on the part of the countries that received investments from the SwB and the program's misalignment with the Brazilian foreign policy of the period.

**Keywords:** Science without Borders; Brazil; higher education; internationalization of higher education

### **La internacionalización de la educación superior brasileña en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014): El caso del programa Ciencia sin Fronteras**

**Resumen:** Ciencia sin Fronteras (CSF), creado durante el primer mandato de la expresidenta Dilma Rousseff (2011-2014), fue el programa oficial más ambicioso para la internacionalización de la educación superior brasileña. A pesar de la gran movilización de actores y recursos involucrados, los impactos de tal emprendimiento no fueron claramente percibidos, así como las lecciones aprendidas para la gestión pública y las brechas del programa no fueron suficientemente criticadas. Así, debido a la forma abrupta en que el CSF fue interrumpido en gobiernos posteriores, este artículo buscó analizar críticamente los motivadores, los actores involucrados y los resultados del programa. Por ello, además de la investigación bibliográfica y documental, se realizaron entrevistas en profundidad con tres actores directamente involucrados en la creación y ejecución del CSF, en ese momento. Si bien se han identificado algunos resultados positivos del CsF, especialmente en lo que respecta al número de estudiantes contemplados, el análisis de los datos encontrados apunta a importantes brechas como la centralización personal del programa, la falta de reciprocidad por parte de los países que recibió inversiones de la CsF y el desalineamiento del programa con la política exterior brasileña del período.

**Palabras-clave:** Ciencia sin Fronteras; Brasil; educación superior; internacionalización de la educación superior

## **A Internacionalização da Educação Superior Brasileira no Governo Dilma Rousseff (2011-2014): O Caso do Programa Ciência sem Fronteiras**

Nas últimas décadas, há uma ideia convergente no meio acadêmico que remete ao debate acerca da necessária internacionalização da educação superior, principalmente em países emergentes como o Brasil. Essa ideia está centrada no sentimento de que históricas lacunas na formação superior brasileira podem ser sanadas com políticas públicas dirigidas à internacionalização das instituições de ensino superior (IES) e seus alunos (Gacel-Ávila, 2012).

Para Altbach (2006), a internacionalização da educação superior pode ser definida como um conjunto de políticas e programas que universidades e governos implementam para responderem, pragmaticamente, ao fenômeno da globalização. Desse modo, sobressai o argumento de que a internacionalização da educação superior passa pela decisão política de desenvolver, ou não, esse processo, mas, para que todos os atores possam caminhar em uma mesma direção, é fundamental que as decisões das IES estejam suportadas por políticas e programas governamentais que deem lastro financeiro e técnico às suas iniciativas.

Essa demanda torna-se mais verdadeira ao se analisar a restrita autonomia que o campo acadêmico-científico desfruta, especialmente no caso brasileiro. No Brasil, as IES precisam se submeter à homologação e fiscalização do Estado para operarem, além da sua notória dependência financeira dos órgãos públicos e fundações de fomento à pesquisa. Lima e Contel (2011) discutem que, em um sistema centralizado e regulamentado como o brasileiro, a internacionalização das universidades nacionais é iniciada de forma dirigida, ou seja, como uma resposta às prioridades formuladas pelo próprio Estado.

No caso brasileiro, os dados da educação superior denunciam que as universidades estiveram na agenda das atenções da política nacional, principalmente a partir do Governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). Apesar de ainda representar um percentual pequeno da população, se comparado com os países da OCDE, as duas últimas décadas testemunharam um crescimento expressivo no número de alunos matriculados no ensino superior, especificamente em programas de graduação, no Brasil. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) apontam que em 2002, 3,5 milhões de estudantes estavam matriculados em algum curso de graduação superior e, em 2010, já eram 5,5 milhões de matrículas. Ao final de 2014, esse número alcançava a marca de 6,5 milhões de estudantes matriculados no ensino superior brasileiro (INEP, 2019).

Contudo, a agenda política do Estado, no que concerne à educação superior, não deve se restringir apenas à expansão quantitativa, em que pese o apelo à inclusão social, mas também à sua permanente qualificação. Em uma sociedade que se caracteriza cada vez mais pelo uso intensivo do conhecimento, o modelo econômico relegou a disponibilidade de capital, trabalho e matérias primas a um papel secundário. Já a educação superior passa a representar, assim, um fator de geração de riqueza para as nações (Bernheim & Chauí, 2008). Nesse sentido, a internacionalização da educação superior tem se apresentado como um objetivo chave dos governos, e mesmo das IES, na busca permanente de qualificação profissional dos seus cidadãos (Berry & Taylor, 2013).

Em países desenvolvidos, a internacionalização da educação superior é parte integrante de uma política de Estado colocada em prática não só pelas universidades, mas pelo conjunto do poder executivo do país, ou seja, o papel central da política de Estado voltada para o fortalecimento da internacionalização das IES nos países desenvolvidos é explícito (Lima & Contel, 2011). Por outro lado, para Gacel-Ávila (2010), na América Latina as universidades acabam por atribuir uma importância menor a políticas públicas voltadas à internacionalização da educação superior, justamente pela falta de ações específicas dirigidas a essa finalidade.

Desse modo, uma questão que surge a partir da discussão desenvolvida até aqui é a seguinte: se a internacionalização da educação superior é importante para o desenvolvimento econômico e social do país, direta e indiretamente, de que maneira o governo brasileiro trabalhou esse tema nos últimos anos? Uma resposta óbvia que emerge dessa reflexão é o caso do programa Ciência sem Fronteiras (CsF), o mais contundente e pioneiro programa de internacionalização da educação superior brasileiro, por qualquer critério que o mesmo seja avaliado. Para Rivas e Mullet (2016), o CsF caracterizou-se como um esforço do governo oitava economia mundial, na época, em ocupar um espaço no mapa da comunidade científica internacional.

Assim, este artigo tem como objetivo construir uma análise crítica do CsF, a partir dos motivadores, atores e os resultados alcançados pelo programa como política de internacionalização da educação superior brasileira no período de 2011 a 2014. No próximo capítulo é apresentada a abordagem metodológico do estudo realizado. Após, são discutidas as origens e atores-chaves do programa. O terceiro capítulo do artigo apresenta os resultados do programa, bem como procura estabelecer uma crítica necessária a esses resultados. Por fim, são apontadas as conclusões e implicação do estudo realizado.

## **Percurso Metodológico**

A tarefa de compreender o imbricamento entre dimensões tão complexas como as ações e programas públicos voltados à internacionalização da educação superior e a política de um governo não é trivial. Para tanto, fez-se necessário o uso de uma abordagem metodológica que oferecesse capacidade de extração dos elementos reveladores e centrais dos objetos investigados, ao mesmo tempo em que permitissem o zelo e a robustez na análise dos resultados da pesquisa. Dessa maneira, o presente artigo teve uma abordagem de natureza qualitativa. Destaca-se que a pesquisa qualitativa tem recebido grande interesse no campo das ciências sociais aplicadas. De acordo com Marshall e Rossman (1999), a capacidade de possibilitar a compreensão das ações e interações sociais, a partir dos significados atribuídos pelos próprios protagonistas, reforça o uso pesquisa de natureza qualitativa.

No que diz respeito ao nível de investigação, entende-se que a presente investigação científica foi exploratória e descritiva, ou seja, propôs-se a compreender melhor um fenômeno complexo com vistas a facilitar o processo de dedução de questões pertinentes à política externa brasileira de internacionalização da educação superior, ao mesmo tempo em que ofereceu uma descrição dos objetos investigados em um determinado corte de tempo.

### **Etapas da Pesquisa**

Para a adequada consecução da pesquisa, foi necessário estabelecer um conjunto de etapas ou passos em que, ao final, fosse possível entender a trajetória metodológica do estudo. De maneira sintética, a primeira etapa foi consubstanciada pela definição do problema de pesquisa, da escolha metodológica mais adequada e, por fim, do arcabouço bibliográfico e documental para o início da pesquisa. Na sequência, na segunda etapa de pesquisa, iniciou-se a imersão nos textos reveladores do objeto de investigação: as ações e programas do governo Dilma I. Por fim, a terceira etapa do estudo buscou, por meio de entrevistas com sujeitos definidos nas etapas anteriores, validar e alargar a discussão dos resultados encontrados na etapa dois da pesquisa.

### ***Técnica de Coleta dos Dados***

Os desdobramentos dos programas de internacionalização da educação superior, bem como a política externa brasileira, perpassam diversas áreas do conhecimento como da educação, da economia e da ciência política. Dessa forma, devido à dificuldade em se estabelecer o alcance e a

definição precisa das variáveis, entendeu-se que a aproximação com o objeto de estudo seria mais adequada por meio de fontes bibliográficas. Adicionalmente, percebeu-se que a análise documental de dados disponibilizados em sítios oficiais, que ainda não tinham recebido uma análise e interpretação, seriam importantes.

Para que fosse possível dar uma maior robustez e validade aos resultados da pesquisa bibliográfica e documental, entendeu-se como necessária a incorporação da avaliação dos principais atores envolvidos no CsF, durante o período analisado. Desse modo, ao final da etapa de pesquisa bibliográfica, conduziu-se um conjunto de entrevistas em profundidade com informantes-chaves que haviam tido participação efetiva na execução das ações do CsF. A entrevista em profundidade ou não estruturada é uma importante fonte de dados em pesquisa qualitativa, onde o conhecimento é construído pela interação entre entrevistador e entrevistado (Legard *et al.*, 2003). O processo recursivo de análise documental e as entrevistas com diferentes atores permitiram a necessária triangulação dos dados e fontes (Bowen, 2009).

A identificação dos respondentes para as entrevistas em profundidade iniciou pelos organismos da esfera federal responsáveis pela gestão da formação de pesquisadores e estudantes de educação superior no Brasil: a CAPES e o CNPq. Complementarmente, notou-se o envolvimento direto do Ministério das Relações Exteriores (MRE) como um dos gestores do Ciência sem Fronteiras. O trabalho de identificação de informantes-chaves chegou a três nomes: o Presidente da CAPES de 2004 a 2015; o Presidente do CNPq de 2011 a 2015; e a Chefe de Divisão de Temas Educacionais do Itamaraty à época do CsF.

A seleção dos participantes se deu por sua relevância teórica e não por sua representatividade e suas possíveis variações (Strauss & Corbin, 1994). Por fim, cabe destacar que todas as entrevistas realizadas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados e, posteriormente, foram transcritas para que se pudesse proceder à sua análise de conteúdo, conforme técnica explicitada na próxima seção. Todas as entrevistas ocorreram ao longo do ano de 2016.

### ***Técnica de Análise dos Dados***

Como técnica prevalente para a análise dos dados levantados, tanto na pesquisa bibliográfica e documental como a partir das entrevistas com experts, foi empregada a análise de conteúdo. A análise de conteúdo é uma técnica que permite classificar palavras e frases nos materiais coletados, que tenham relação com o assunto. Segundo Moraes (1999), a técnica de análise de conteúdo possibilita interpretar o conteúdo das fontes textuais coletadas, buscando dar um sentido às evidências.

**Tabela 1**

*Categorias de Análise da Pesquisa*

<b>Tipo</b>	<b>Primeira ordem</b>	<b>Segunda ordem</b>
Categoria 1	Motivações e antecedentes da criação do CsF	Elementos que identificam os fatos, contexto e ações que levaram à criação do programa
Categoria 2	Atores envolvidos na construção e execução do programa	Elementos que revelem as pessoas e os organismos centrais na criação e execução do CsF.
Categoria 3	Resultados quantitativos e qualitativos do CsF	Elementos que apontem estudantes, instituições de ensino superior participantes resultados do CsF.
Categorias emergentes	Centralização e autocracia	Centralidade da presidente brasileira na ideação e execução do CsF.

Para a consecução da análise de conteúdo, foram criadas categorias de análise *a priori* a partir dos objetivos do artigo. Contudo, um conjunto de categorias emergiu dos dados coletados, formando núcleos de sentido que aglutinam aspectos importantes do fenômeno estudado e originando, dessa forma, categorias *a posteriori* ou emergentes. O processo de depuração dos dados e construção de categorias de análise podem ser verificados na Tabela 1.

## **Origem e Motivações do Programa Ciência sem Fronteiras**

No que respeita a sua gênese, o CsF é fruto da evolução nas relações Brasil-Estados Unidos fortalecidas no período do segundo governo Lula, mantidas e ampliadas pela presidente Dilma. De um modo mais preciso, o programa teve seu início a partir do primeiro encontro de Dilma Rousseff com o presidente norte-americano Barack Obama, em março de 2011, no Brasil. Naquela época, a proposta inicial da CAPES e do CNPq, apresentada ao Ministro da Educação, Aloísio Mercadante, era de o governo brasileiro requerer ao presidente Obama cerca de 2.000 vagas nas instituições americanas para alunos brasileiros, com isenção de mensalidades. Durante a reunião da presidente Dilma com o presidente Obama, o mesmo apresentou o programa 100.000 *Strong in the Americas*, que tinha como objetivo levar 100.000 estudantes americanos para estudar no exterior (<https://www.100kstrongamericas.org>).

O presidente norte-americano fez, naquela ocasião, uma provocação à presidente Dilma questionando-a por que a China enviava 100.000 estudantes chineses aos EUA e o Brasil apenas 8.000 (INEP, 2019). Ressalta-se, aqui, certa convergência do CsF com a estratégia de outros países emergentes como a Índia e a China, que por muitos anos fomentaram a qualificação no exterior de uma massa de estudantes que vieram, posteriormente, a atender à demanda interna crescente por profissionais altamente capacitados.

Segundo o presidente do CNPq de 2011 a 2015 (informação verbal), em 2011, passados alguns dias da visita do presidente Obama ao Brasil, a presidente Dilma apresentou ao presidente da CAPES, do CNPq e ao Ministro da Educação o esboço de um programa que levaria 100.000 estudantes do Brasil ao exterior, como uma estratégia declarada de melhorar a inovação tecnológica no país e, conseqüentemente, colocar o Brasil no rumo do desenvolvimento econômico (informação verbal). Para a execução da proposta, a presidente Dilma chamou atenção para a necessidade de a iniciativa privada também fazer parte do programa, como financiadora. Nascia, assim, o Ciência sem Fronteiras.

Para os ex-presidentes da CAPES e do CNPq, bem como para a Chefe da Divisão de Temas Educacionais do Itamaraty (informação verbal), o CsF foi uma iniciativa pessoal da presidente Dilma, ou seja, uma decisão tomada em gabinete e que, posteriormente, foi apresentada aos ministros da Educação, da Ciência e Tecnologia e das Relações Exteriores. É importante sublinhar o fato de que a própria presidente acompanhava pessoalmente as reuniões sobre os rumos do programa, semanalmente, além de que qualquer decisão somente poderia ser tomada com o seu aval.

Cason e Power (2009) chamam atenção para o papel da diplomacia presidencial na execução da política externa como sendo um dos fatores responsáveis pela diminuição da autonomia que o Ministério de Relações Exteriores possui. A partir da análise do processo de criação e implantação do CsF, é possível identificar a atuação da presidente Dilma Rousseff, em seu primeiro mandato, como um exemplo claro do exercício dessa chamada diplomacia presidencial.

Dessa forma, o CsF tem seu início na cooperação em educação, ciência e inovação entre Brasil e Estados Unidos e, posteriormente, a partir das primeiras experiências, o governo brasileiro decidiu pela ampliação do programa para outros destinos. Segundo o IPEA (2019), a “Declaração Conjunta” de Dilma Rousseff e Barack Obama, à época, ressaltou a importância de cooperação

entre entidades estatais de incentivo à educação e à pesquisa, instituições essas, nomeadamente, CAPES e CNPq, do lado brasileiro, e Comissão Fulbright, do lado americano.

A partir das primeiras experiências de cooperação, Brasil e EUA criaram uma Comissão Conjunta para Cooperação Científica e Tecnológica que priorizava a cooperação em educação, ciência, tecnologia e inovação. A presidente Dilma ainda vislumbrava as referidas atividades de cooperação como um meio de aproximação diplomática com os EUA e, posteriormente, com os demais destinos do programa. O ex-presidente da CAPES (informação verbal) também destaca que os Estados Unidos se configuravam como os parceiros mais adequados para o início das tratativas e execução do Ciência sem Fronteiras, tendo em vista as experiências passadas no âmbito da cooperação educacional (informação verbal). Um exemplo citado foi o programa CAPES-FIPSE, consórcio que promovia a mobilidade de estudantes e pesquisadores entre Brasil e EUA, mas que não estava ativo no governo Dilma.

Entre as motivações gerais que gravitaram em torno da criação do CsF, é possível destacar o déficit nacional de mão de obra qualificada apta a atender às necessidades do país, principalmente nas áreas mais estratégicas, como as voltadas às tecnologias aplicadas. Em alguns momentos, esse déficit era chamado pelos analistas econômicos de “apagão de mão de obra”, que nada mais seria do que a baixa qualificação profissional dos estudantes brasileiros para conseguirem um emprego ou se manterem nele. Assim, é razoável admitir que a premência pela ampliação do número de pessoas qualificadas e que pudessem suportar o desenvolvimento sustentável do país esteja no fulcro da ideia do CsF. Para Cervo e Lessa (2014), o baixo grau de inovação e competitividade do sistema produtivo e de serviço foi o responsável direto pelo declínio do Brasil no cenário econômico internacional.

Para o MRE, segundo a Chefe da Divisão de Temas Educacionais (informação verbal), a principal motivação para a criação do CsF se coaduna com a tese da necessidade de prover o mercado de trabalho nacional com profissionais preparados e qualificados nas áreas *hard*, conhecidas como *science, technology, engineering and mathematic (STEM)*. Além disso, um programa com um número tão grande de estudantes beneficiados e em atividade internacional atrairia a atenção da população, tanto nacional quanto internacional, favorecendo a imagem do Brasil no exterior. Assim, além da capacitação técnica, um programa de longa duração e de imersão de estudantes no contexto internacional auxiliaria na criação de relacionamentos pessoais que, mais tarde, resultariam em oportunidades profissionais.

De maneira complementar, cabe destacar os inegáveis benefícios que a vivência intercultural revela não apenas circunscritos ao aperfeiçoamento de um segundo idioma, mas, também, o sentimento de adaptabilidade e o senso de mudança no estudante. Recorrendo-se aqui aos argumentos de Nye (2008) acerca do *soft power*, é factível, mesmo que aprioristicamente, perfilar o CsF como um instrumento de política externa na promoção do país por meio da educação. Isso aumentaria as chances de o país influenciar a opinião pública internacional de maneira pacífica e sem qualquer tipo de coação do Estado.

Já de acordo com o ex-presidente do CNPq no governo Dilma (informação verbal), as motivações que levaram à criação do CsF foram diversas. Quando este assumiu a presidência da agência, em 2011, um levantamento realizado revelou que o desenvolvimento da pesquisa científica no Brasil apresentava grande defasagem, se comparado com padrões internacionais de publicação. Além disso, em 2010 o CNPq havia disponibilizado apenas 437 bolsas de estudos no exterior, configurando uma trajetória decrescente na mobilização de estudantes para formação no exterior. Do ponto de vista institucional, ambas agências, CAPES e CNPq, demonstravam preocupação com os rumos da internacionalização da educação superior no Brasil. Nesse sentido, logo no início de 2011, as duas agências provocaram uma reunião com a presidente Dilma e o Ministro da Educação à

época, Aloísio Mercadante, na qual apresentaram os dados tímidos da pesquisa científica e a urgência da internacionalização da pós-graduação brasileira.

### **O Programa Ciência sem Fronteiras: Atores e Objetivos**

O Programa Ciência sem Fronteiras foi instituído pelo Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011. Contudo, anteriormente, no dia 6 de julho do mesmo ano, seu lançamento foi oficializado pelo Ministro da Ciência e Tecnologia, Aloísio Mercadante, durante a 38ª Reunião Ordinária do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Além da discussão acerca dos objetivos centrais do programa, foi apresentado o orçamento estimado, à época, de 3,2 bilhões de reais para o período de quatro anos. Destes, R\$ 1,73 bilhão foram disponibilizados pela CAPES e R\$ 1,43 bilhão destinados pelo CNPq (CsF, n.d.).

Ainda que o CsF tenha sido um programa idealizado pela presidente Dilma Rousseff, para a consecução do mesmo, no que respeita à definição dos pré-requisitos das IES e países parceiros, áreas prioritárias, seleção de estudantes e operacionalização no exterior, foi necessário o envolvimento de atores governamentais e não-governamentais, nacionais e estrangeiros.

De acordo com o ex-presidente do CNPq (informação verbal), o CsF não foi um programa criado por um determinado Ministério, mas uma construção conjunta que partiu do gabinete da presidente, com apoio do MEC, MCTI e MRE, configurando-se em um programa de governo. Dada a magnitude do programa, não seria possível sua execução sem o trabalho conjunto com o Itamaraty. A Chefe da Divisão de Temas Educacionais do MRE reforça a tese de que o CsF foi elaborado na Presidência da República, sendo seu planejamento logístico feito pela CAPES e o CNPq, e o acompanhamento dos estudantes no exterior pelo MRE (informação verbal).

O ex-presidente do CNPq afirmou que a presidente Dilma autorizou que as principais Embaixadas e Consulados brasileiros no exterior, que tivessem engajamento com o programa, poderiam contratar pessoal terceirizado para se dedicar às atividades de coordenação do CsF (informação verbal). Com isso, o decreto de criação do CsF já previa um comitê executivo que tinha representantes da Casa Civil, do MCTI, do MEC e do MRE, e a operação do programa seria feita pelas duas agências, CAPES e CNPq, que participariam também desse comitê executivo. Além disso, haveria um comitê de acompanhamento e assessoramento de mais alto nível; nesses casos, também com a presença de representantes das empresas doadoras. De acordo com o ex-presidente do CNPq, “essa governança, quer dizer, o MRE, se não estava na concepção inicial do programa, lá no final de 2011 já estava como membro do comitê executivo que foi quem conduziu o programa nos anos seguintes (informação verbal)”.

O Ciência sem Fronteiras, de acordo com o Decreto que o institucionalizou, tinha como objetivo geral:

Propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica, e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias. (Art. 1º do Decreto 7642; [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br))

A meta central do CsF consistia em promover a transformação do Brasil em uma potência científica e tecnológica por meio do estímulo à mobilidade de estudantes, professores e pesquisadores mediante a concessão de bolsas para as áreas consideradas prioritárias e estratégicas tanto para o desenvolvimento nacional quanto referência nas universidades estrangeiras que receberiam os brasileiros. Para que os objetivos do CsF pudessem ser alcançados, visando

especialmente ao desenvolvimento tecnológico, de pesquisa e inovação do Brasil, foi necessária a definição de áreas prioritárias para as quais os recursos seriam destinados.

No início do programa, o governo optou pelas ciências, tecnologias, engenharias e matemática, com o objetivo de promover uma mudança nacional de paradigma na cultura de inovação do país e o avanço da sociedade do conhecimento. Para o ex-presidente da CAPES (informação verbal), a definição de áreas prioritárias para a concessão das bolsas do CsF foi um dos pontos mais positivos do programa, pois considerou o desenvolvimento das áreas com maior *déficit* educacional no país e com maior potencial de desenvolvimento da inovação aplicada à indústria brasileira à época. As seguintes áreas foram definidas como passíveis de concessão de bolsas (CsF, n.d.): Engenharias e demais áreas tecnológicas; Ciências Exatas e da Terra; Biologia, Ciências Biomédicas e da Saúde; Computação e Tecnologias da Informação; Tecnologia Aeroespacial; Fármacos; Produção Agrícola Sustentável; Petróleo, Gás e Carvão Mineral; Energias Renováveis; Tecnologia Mineral; Biotecnologia; Nanotecnologia e Novos Materiais; Tecnologias de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais; Biodiversidade e Bioprospecção; Ciências do Mar; Indústria Criativa; Novas Tecnologias de Engenharia Construtiva; e Formação de Tecnólogos.

A Tabela 2, a seguir, apresenta o número de bolsas concedidas de acordo com as áreas do conhecimento prioritárias do Ciência sem Fronteiras. Fica evidenciado que a decisão pelas áreas prioritárias do Ciência sem Fronteiras, quais sejam, as que apresentavam maior déficit de desenvolvimento, vai ao encontro das necessidades de desenvolvimento da pesquisa, inovação e tecnologia, acompanhando o que previa o Plano Nacional da Pós-Graduação 2011-2010. Há assim, uma convergência das necessidades da pós-graduação brasileira com as bolsas concedidas no CsF.

**Tabela 2**

*Bolsas Concedidas pelo CsF, por Área de Conhecimento*

<b>Área Prioritária</b>	<b>Número de bolsas concedidas</b>
Engenharias e demais áreas tecnológicas	41.594
Biologia, Ciências Biomédicas e Saúde	16.076
Indústria Criativa	8.061
Ciências Exatas e da Terra	7.361
Computação e Tecnologias da Informação	5.694
Produção Agrícola Sustentável	3.197
Biotecnologia	2.039
Fármacos	1.879
Biodiversidade e Bioprospecção	1.342
Energias Renováveis	1.000
Ciências do Mar	813
Nanotecnologia e Novos Materiais	697
Petróleo, Gás e Carvão Mineral	678
Outras	2.449
<b>Total</b>	<b>92.880</b>

*Nota:* CsF (n.d.).

## **A Execução do CsF**

Após o lançamento do programa e definidas as áreas prioritárias, era hora de iniciar a organização e execução do primeiro grupo de estudantes que seriam beneficiados pelo CsF. Assim, em 20 de junho de 2011, os ex-presidentes da CAPES e do CNPq apresentaram o primeiro projeto, que concederia 4.000 bolsas para estudantes brasileiros de graduação. Ressalta-se que, de acordo com o ex-presidente do CNPq (informação verbal), foi uma demanda da presidente Dilma o benefício aos estudantes de graduação. Nesta etapa, as 4.000 bolsas foram divididas entre as IES brasileiras aptas, isto é, que ofereciam cursos de graduação nas áreas prioritárias do CsF e que, naquele momento, participavam do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica à Docência (PIBID) da CAPES, voltado ao aperfeiçoamento e valorização da formação de professores para a educação básica.

As IES que receberam as bolsas deveriam selecionar os estudantes que seriam beneficiados e encontrar os destinos para os mesmos, a partir de suas parcerias bilaterais já existentes, sempre com o apoio de um professor pesquisador da Instituição. Nas palavras do ex-presidente do CNPq (informação verbal), esse processo foi um verdadeiro desastre, pois os alunos começaram a contatar diretamente com as IES estrangeiras na busca de aceite, e o fato demonstrou que as IES brasileiras não estavam preparadas para essa nova forma de cooperação. O ex-presidente da CAPES complementa: “teve programas com conflitos seríssimos, instituições americanas que lá pela centésima carta diziam, ‘pelo amor de Deus, não mandem mais cartas, não é assim que se faz (informação verbal)’”.

A partir do momento em que a presidente Dilma definiu a criação do CsF, era necessário o estudo de quais países e instituições fariam parte do programa. De acordo com os ex-presidentes da CAPES e CNPq (informação verbal2), a escolha dos países alvos do CsF e a negociação com as IES estrangeiras para aceitarem os bolsistas brasileiros, inicialmente, deveria obedecer ao critério de IES posicionadas em rankings internacionais como *QS University Rankings* e o *Times Higher Education* entre as 100 melhores IES do mundo. Esse critério, segundo as fontes entrevistadas, era uma vontade pessoal da presidente Dilma. Contudo, aqui aparece uma primeira lacuna entre o desejo da mandatária da nação e a exequibilidade do programa.

Como exemplo da dificuldade de se alcançar a intenção quantitativa do programa, o ex-presidente do CNPq destaca que universidades de notória reputação internacional como Harvard, Oxford, Cambridge e o MIT receberiam, no máximo, 20 brasileiros cada uma, por ano (informação verbal). Assim, ficou evidente que seria preciso ampliar o leque de opções de IES de destino no exterior. Conforme ressaltam os ex-presidentes da CAPES e do CNPq (informação verbal), é nesse momento que o MRE passa a contribuir com o desenvolvimento do CsF, pois torna-se um aliado importante para a prospecção de atores nos países parceiros que poderiam executar as atividades necessárias, principalmente, os serviços burocráticos a partir da chegada dos estudantes brasileiros no exterior. Inicialmente, os contatos eram feitos diretamente com as IES estrangeiras. Contudo, dado o grande número de bolsas que seriam concedidas, foi necessário encontrar outros parceiros, como governos e agências de *placement*.

A partir do segundo semestre de 2011, os ex-presidentes da CAPES e do CNPq passaram meses viajando em visitas a IES, governos e organismos de países interessados em receber os estudantes brasileiros. Com o tempo, a maioria dos países visitados já possuía agências responsáveis pela negociação com as IES locais e que faziam a interlocução com o governo brasileiro. Contudo, é importante ressaltar que, de acordo com os ex-presidentes da CAPES e do CNPq (informação verbal2), não houve nenhuma orientação prévia do governo que considerasse a Política Externa Brasileira (PEB) do período para a escolha dos países parceiros do CsF.

Para o ex-presidente do CNPq (informação verbal), a prospecção de países parceiros deu-se especialmente pela presença de agências de *placement* locais que tivessem condições de operacionalizar o Programa: o governo brasileiro, especialmente por meio de CAPES e CNPq, identificava essas agências, que faziam o contato com as IES estrangeiras para a negociação das vagas disponíveis aos estudantes brasileiros. A partir daí, os editais nacionais eram lançados, os estudantes brasileiros inscreviam-se, com anuência da IES brasileira de origem, e, após selecionados, essas agências faziam toda a operacionalização, desde a documentação de aceitação para fins de visto, até o auxílio na busca por moradia. A representante do MRE (informação verbal) chama a atenção para o fato de que em muitos países que receberam alunos do CsF, o MRE, por meio das Embaixadas e Consulados, era o ator responsável pela adaptação e acompanhamento dos estudantes no exterior.

Os países que receberam estudantes ou pesquisadores por meio do CsF foram os seguintes: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, China, Coreia do Sul, Dinamarca, Estados Unidos, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Rússia, Suécia, Suíça. Pensando-se na PEB do governo Dilma, é de se estranhar que nenhum país da América do Sul tenha sido parceiro em um programa dessa magnitude. A Tabela 3, a seguir, apresenta o *ranking* dos dez países que mais receberam estudantes brasileiros pelo CsF.

**Tabela 3**

*Principais Países Receptores de Bolsistas do CsF*

	<b>País</b>	<b>Número de bolsas</b>
1	Estados Unidos	27.821
2	Reino Unido	10.736
3	Canadá	7.308
4	França	7.279
5	Austrália	7.070
6	Alemanha	6.595
7	Espanha	5.024
8	Itália	3.930
9	Portugal	3.843
10	Irlanda	3.387

*Nota:* CsF (n.d.).

Como pode ser notado, os Estados Unidos foram o país que mais recebeu bolsistas brasileiros. Uma das motivações que dão amparo a esse fato pode estar calcada na questão de que o CsF tem seu início a partir de uma conversa entre os primeiros mandatários do Brasil e dos EUA. Por outro lado, há de se considerar a experiência prévia e bem sucedida na cooperação educacional

entre os países, além da excepcional reputação das universidades americanas e a qualidade e agilidade das agências de *placement*, no caso o *Institute for International Education*.

A análise geral do *ranking* não deveria, *a priori*, causar nenhuma estranheza, pois os países que mais receberam estudantes brasileiros pelo programa foram os que, tradicionalmente, se destacam no cenário da educação superior como notórios receptores de estudantes estrangeiros. Estados Unidos, Reino Unido e Canadá possuem, inclusive, políticas nacionais de internacionalização da educação superior geridas pelos governos e com forte viés na mercantilização do ensino. Questiona-se, de imediato, a partir desse fato, se a recepção dos estudantes brasileiros caracterizou-se como um movimento de interesse na cooperação bilateral ou apenas um interesse comercial-financeiro desses países. Para o ex-presidente do CNPq (informação verbal), não é possível identificar se o interesse das IES estrangeiras, das agências de *placement* e mesmo dos governos estrangeiros era mais comercial, em função do pagamento das mensalidades, ou se os mesmos vislumbravam uma cooperação para a construção de relacionamentos de longo prazo com o Brasil.

No que se refere à Espanha, a sua boa colocação como destino do CsF pode ser destacada, mesmo que de maneira intuitiva, pela proximidade linguística. Contudo, após algum tempo, esse destino foi vetado do programa. Já Portugal foi um dos primeiros países a integrar o rol de destinos do CsF e recorde de inscrições por parte dos estudantes brasileiros. Uma das motivações que levaram a este elevado número de inscrições foi, provavelmente, a proximidade linguística. Apenas um dos editais para o referido país teve 45.000 estudantes inscritos (CsF, n.d.). A partir do momento em que as IES portuguesas começaram a receber os estudantes brasileiros, também começaram a se preparar para divulgar seu trabalho no Brasil, com o objetivo de estimular o número de brasileiros interessados. Em feiras internacionais do setor de educação, constantemente encontrava-se uma infinidade de materiais de divulgação. Contudo, para surpresa de todos, Portugal foi excluído do CsF, sem qualquer justificativa que convencesse os portugueses e os estudantes e profissionais das IES brasileiras, durante a vigência do segundo edital, de acordo com o presidente da CAPES.

O governo brasileiro, em alguns momentos e informalmente, alegou que as IES portuguesas apresentavam qualidade da educação abaixo da média necessária para IES pertencentes ao Programa. Contudo, essa justificativa não deveria excluir a totalidade das IES portuguesas. Outra justificativa utilizada pelo governo brasileiro para a exclusão de Portugal como destino foi exatamente a proximidade linguística, alegando que o desenvolvimento de um segundo idioma também era objetivo do CsF, mesmo que secundariamente.

A decisão causou um mal-estar geral entre as IES portuguesas e brasileiras, pois em nenhum momento os parceiros portugueses receberam uma explicação formal pela decisão de exclusão do país como destino, segundo os entrevistados. Os alunos brasileiros inscritos no segundo edital que selecionaria os estudantes para as IES portuguesas foram realocados para diversos outros destinos, como EUA, Canadá, Irlanda e China. Mesmo não dominando um segundo idioma, estes estudantes receberam um curso de inglês de um ano no país de destino para, posteriormente, após aprovação em uma prova de nivelamento do idioma, poderem cursar os devidos semestres acadêmicos relativos aos seus cursos de graduação.

Os números de vagas para estudantes realizarem seu período de estudos, por meio do CsF, na China, não foram muito animadores, apesar de o país ser um ponto chave da política externa no período 2011-2014. Desde o governo Lula, o Brasil abriu espaço para interlocução política não circunscrita apenas a interesses comerciais. No entanto, a participação chinesa no CsF foi pequena ao se comparar o número de bolsistas brasileiros do programa na China, em comparação com outros países. No total, 296 estudantes brasileiros foram estudar naquele país, sendo que desses 280 em cursos de graduação, o que representa 5% do total de estudantes que foram para a Espanha, por exemplo (CsF, n.d.). Não está claro, entretanto, qual o motivo do baixo número de mobilidades

no CsF com a China. Essa informação permite uma reflexão importante, pois uma vez que China era considerada um dos principais parceiros na PEB de Dilma à época (Cervo & Lessa, 2014), o governo deveria ter se utilizado de maneira mais efetiva do CsF para a aproximação com os chineses, conhecendo seu contexto interno, sua cultura e desenvolvendo relacionamentos.

Todas as IES estrangeiras que receberam os estudantes do CsF cobraram as *tuitions and fees*, ou seja, as mensalidades. Esse é um ponto que gera importantes questionamentos quando da avaliação do CsF: até que ponto as IES e os países estrangeiros estavam interessadas de fato na construção de relacionamento duradouro com o Brasil, ou o interesse era meramente financeiro? O ex-presidente da CAPES comenta que “esse era um componente importante da condução da nossa lógica de vender o programa com uma coisa que eles gostavam muito, que tudo era pago por nós (informação verbal)”. Para ele, parceiros tradicionais, como EUA, Alemanha e França, foram os que mais receberam estudantes, especialmente pelo histórico de trabalho com o Brasil no campo da educação. Com relação a países que não tinham tradição em cooperação educacional, como Suécia, o ex-presidente chama a atenção acerca do fato de o CsF ter sido o propulsor de novos projetos de cooperação, que iniciaram após a experiência dos suecos com os brasileiros (informação verbal).

### Ciência sem Fronteiras: Resultados e Críticas

Sem dúvida, independentemente do ângulo ou lente com que se avalie, o Ciência sem Fronteiras foi uma iniciativa pioneira e positiva, com possíveis reflexos para além da comunidade acadêmica brasileira. Como dito anteriormente, as ações de internacionalização da educação superior do Brasil podem ser repartidas, genericamente, no período antes e depois do CsF. Nesse sentido, mesmo que a distância temporal ainda inviabilize uma avaliação mais concreta dos seus efeitos práticos, positivos ou negativos, o programa trouxe repercussões importantes na própria dinâmica da sociedade nacional quando se refere à busca por qualificação internacional.

De acordo com o ex-presidente do CNPq (informação verbal), apesar de a PEB do período não estar no cerne das motivações para a criação do CsF, o impacto do mesmo foi positivo. Lideranças internacionais começaram a visitar o Brasil de maneira mais frequente, por exemplo. Essas lideranças vinham ao país para anunciar, oficialmente, seu interesse e disponibilização de vagas a estudantes brasileiros, por meio do CsF. Nesse sentido, países como EUA e Inglaterra passaram a disputar os estudantes brasileiros e todo esse movimento permitiu uma aproximação diferenciada não apenas na área da educação. Segundo o ex-presidente do CNPq (informação verbal), o CsF mudou o *status* da diplomacia brasileira citando, como exemplo, que os viajantes brasileiros ao exterior passaram a não ser apenas turistas, mas pessoas de alto nível intelectual, mudando inclusive a forma de recepção nas alfândegas internacionais.

Compartindo dessa mesma percepção, tanto o ex-presidente da CAPES quanto o do CNPq concordam que (informação verbal), para o Brasil, o CsF foi positivo, inclusive do ponto de vista da execução da política externa, em um ambiente internacional que via o país com outros olhos. O ex-presidente do CNPq chama a atenção para o papel que o CsF representou no período do governo Dilma e na sua diplomacia para o Brasil, quando comenta:

Não havia uma visita de Estado que o tema não fosse o programa Ciência sem Fronteiras, quer dizer, todas as lideranças internacionais que passaram a vir visitar o Brasil faziam questão; o primeiro-ministro francês, o primeiro-ministro alemão, o primeiro-ministro, no caso não era o primeiro-ministro, mas era o *foreign minister* do Reino Unido, vinha ao Brasil especificamente para anunciar “olha, meu país vai ter dez mil vagas no programa Ciência sem Fronteira, meus país vai ter 20 mil vagas, meu país vai ter cinco mil vagas”, e passou a ser uma competição, inclusive, entre

países, quer dizer, a gente recebia representantes de Embaixadas em Brasília disputando, querendo estar presente no programa, porque viram que aquilo passou a ter uma repercussão enorme, que a presidente gostava do programa e que, portanto, aquilo podia ser um tema de política externa e de relação entre os países, de abertura de canais (informação verbal).

O ex-presidente da CAPES associou-se à asserção anterior, quando chama atenção para o fato de que o Brasil foi alvo de interesse de governantes de diversos países pela magnitude do CsF (informação verbal). Ele menciona o fato de que, pela primeira vez, um número tão expressivo de estudantes de um país estava saindo para estudar no exterior com o patrocínio do governo nacional. Países como China e Índia, que mantêm um número importante de estudantes no exterior, o fazem, na sua maior parte, com o patrocínio das famílias dos estudantes em intercâmbio. Nesse caso, a motivação de buscar aperfeiçoamento para além das fronteiras geográficas nacionais se dá individualmente. No caso do programa brasileiro, percebeu-se uma motivação que vinha acompanhada da oferta de subsídio integral do Estado.

Outro benefício do advento do CsF pode ser destacado para as IES brasileiras, públicas e privadas. Mesmo que a internacionalização não fosse um tema da agenda estratégica das IES no país, elas acabavam sendo demandadas por seus estudantes e, ainda, por IES estrangeiras que gostariam de receber os bolsistas brasileiros. Dessa forma, a ação de mobilização do governo Dilma em torno do CsF provocou uma mudança na dinâmica com que as IES tratavam a internacionalização de suas atividades (Prolo et al., 2019). Knight (2004) destaca que é na esfera nacional das ações oficiais que se estabelecem as condições básicas para que as IES nacionais se orientem para trabalhar o seu processo de internacionalização. O próprio ex-presidente do CNPq cita o exemplo da Universidade de São Paulo:

Veja, falo da minha universidade, a USP [...] nunca tinha aparecido no ranking de reputação das 100 maiores universidades do mundo. [em um ranking] o ranking objetivo e a USP esteve lá pelo lugar 200, 300, e você tinha o *ranking* opinativo, o *ranking* de reputação, em que as pessoas dizem quais são, na sua opinião, as melhores universidades. E de repente, em 2013, a USP aparece, acho que 2012 já, nunca tinha aparecido, e de repente aparece na posição 70, entre 670. No ano seguinte já sobe para a posição entre 50 e 60, quer dizer, por que isso aconteceu? Aconteceu porque houve uma exposição maciça do sistema acadêmico universitário brasileiro no exterior, por conta do programa Ciência sem Fronteira. O mundo descobriu a vida acadêmica brasileira (informação verbal).

Por outro lado, uma crítica ao Ciência sem Fronteiras que pode se estabelecer aqui, corroborada por Lima e Contel (2011), é de que em um sistema de políticas educacionais centralizado e regulamentado como no caso do Brasil, a internacionalização das IES é, eminentemente, reativa e segue a lógica da direção estabelecida pelo Estado, como uma resposta às suas prioridades formuladas.

Do ponto de vista da avaliação quantitativa do alcance do programa, é importante destacar que o CsF previu a disponibilização de 100 mil bolsas de estudo no período de quatro anos, para alunos de graduação e pós graduação, além de bolsas de pesquisa, tanto para docentes brasileiros no exterior quanto para pesquisadores estrangeiros atuarem no Brasil (CsF, n.d.). A Tabela 5 apresenta o número de bolsas concedidas no período de 2011 a 2014, mas executadas até 2016.

Mesmo que se careça de uma avaliação quantitativa mais detida, o que não é a abordagem proposta neste artigo, não se pode afastar a hipótese de que o programa Ciência sem Fronteiras

configura uma das ações do governo Dilma que mais se aproximou da meta original estabelecida. Em que pese o fato da aguda crise econômica internacional, marcadamente a partir de meados de 2008, o programa apresentou saltos quantitativos expressivos a partir de sua implementação. A queda mais significativa na concessão de novas bolsas ocorre em 2015, já no segundo mandato da presidente. Tal queda, que leva à interrupção total do CsF em 2016, deve-se, de um lado, à escassez orçamentária e, do outro, à crise política que redundou no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, no início de seu segundo mandato. A seguir, a Tabela 4 delinea as metas traçadas para o Ciência sem Fronteiras e o que de fato foi realizado no período do primeiro mandato da presidente.

Na análise da Tabela 5, chama atenção o destaque que foi dado para a concessão de bolsas na graduação-sanduíche no exterior, mesmo que não houvesse um consenso entre os atores envolvidos na gestão do programa (informação verbal). É possível verificar que as bolsas de graduação realizadas superaram, em muito, a meta estipulada pelo governo, o que leva a uma surpresa do programa: o fato dele ter se tornado um programa fortemente de graduação. Cabe destacar que no auge do CsF a moeda brasileira encontrava-se valorizada, o que estimulava e facilitava as viagens ao exterior (IPEA, 2019). Ressalte-se, ainda, que a oferta brasileira de bolsas do CsF para a pós-graduação foi maior que a demanda no período 2011-2014.

**Tabela 4**

*Bolsas Implementadas pelo CsF no Período 2011-2016*

Ano	Total de bolsas implementadas
2011	1.825
2012	12.923
2013	23.894
2014	35.976
2015	18.130
2016	132
<b>Total</b>	<b>92.880</b>

*Nota:* CsF (n.d.).

Contudo, para atingir o objetivo principal do CsF, no curto prazo, pode-se discutir que o investimento deveria ter sido focado na pós-graduação, inclusive para acompanhar os compromissos assumidos no PNPGE 2011-2020, que visavam também a aumentar a publicação internacional. Uma vez que estudantes brasileiros de pós-graduação no exterior poderiam publicar com estrangeiros e impactar imediatamente na evolução dos índices da ciência nacional, o investimento na graduação apenas poderia resultar nesse incremento de publicações em médio ou longo prazo.

De qualquer forma, a presença dos brasileiros no exterior, independente do nível de ensino superior, teve um papel importante para a imagem do Brasil no mundo. É possível inferir, por meio do levantamento realizado que, apesar de não estar declarado formalmente, o Ciência sem Fronteiras foi concebido dentro de um objetivo macro de política externa brasileira. Além do desenvolvimento tecnológico futuro do país, também a construção de relacionamentos

interpessoais que visassem à aproximação pessoal e ao estabelecimento de relações profissionais figurava entre os propósitos.

Por outro lado, percebeu-se que a CAPES e o CNPq pouco opinaram em importantes aspectos do CsF. Quando esse tipo de ação é realizado sem a devida interlocução com os envolvidos, é possível que se perca certo potencial do resultado da ação. Além disso, essa interlocução poderia facilitar os processos de integração regionais tão almejados pelo Governo Dilma. Um exemplo prático dos ganhos de uma maior interlocução do governo com outros atores interessados no programa é o caso das universidades brasileiras que já têm acordos de cooperação internacional. Estes seriam facilitados pela sinergia de esforços e recursos do governo e, por outro lado, o governo teria facilidade com algumas IES estrangeiras. Talvez aqui resida uma das principais críticas já citada anteriormente: a falta de interlocução do governo brasileiro com as IES nacionais para elaboração de um planejamento customizado de acordo com as potencialidades e necessidades de cada região.

**Tabela 5**

*Número de Bolsas CsF por Modalidade*

<b>Modalidade</b>	<b>Número de bolsas Meta</b>	<b>Número de bolsas Realizado</b>
Graduação Sanduíche	64.000	73.353
Doutorado Sanduíche	15.000	9.685
Pós-Doutorado	6.440	4.652
Doutorado Pleno	4.500	3.353
Pesquisador Visitante Especial (no Brasil)	2.000	775
Mestrado, desenvolvimento tecnológico e inovação	7.060	558
Atração de Jovens Talentos (no Brasil)	2.000	504
<b>TOTAL</b>	<b>101.000</b>	<b>92.880</b>

*Nota:* CsF (n.d.).

A pergunta que fica é: como os estrangeiros verão o Brasil após o CsF? Apenas como um fornecedor de estudantes? Um “negócio econômico-financeiro” rentável para os países e para IES que, como Inglaterra e Estados Unidos, têm nas taxas escolares um recurso para fomentar as ações de desenvolvimento interno? Ou será o Brasil, a partir da experiência, visto como um parceiro estratégico em potencial? Para os três entrevistados neste estudo, o Brasil passou a ser visto como parceiro em potencial (informação verbal).

Os contatos realizados pelo governo brasileiro por meio das respectivas agências não permitiram o desenvolvimento de relacionamento entre IES brasileiras e IES estrangeiras. O relacionamento ficou, predominantemente, marcado como governo-IES e, em muitos casos, como governo-governo – no caso de órgãos governamentais de cada país negociarem as ofertas de vagas

para os estudantes brasileiros. Ao se analisar pela ótica da política externa, o aprofundamento das relações governo-governo promovidas pelo CsF tem um efeito benéfico para o país.

Além disso, os destinos dos alunos da graduação poderiam ser menores em número e as IES brasileiras poderiam fazer parte do processo de desenvolvimento das parcerias de cooperação, propiciando, assim, outros programas que visassem à internacionalização da educação superior. Esse envolvimento poderia ocorrer por meio de co-orientações, co-tutelas, além do acompanhamento de todas as atividades dos alunos. A distribuição dos alunos por países de destino também poderia ocorrer de maneira mais equilibrada, para ampliar a cooperação multilateralmente. Por fim, outra medida que, sem dúvida, deveria ser trabalhada é a exigência de mobilidade *inward*, ou seja, as IES receptoras dos alunos brasileiros também deveriam enviar alunos para as IES do Brasil.

Para o ex-presidente da CAPES (informação verbal), o Brasil sempre apresentou dificuldades em planejar ações públicas nas mais variadas áreas. Contudo, as áreas de ciência e tecnologia sempre foram as que mais sofreram com isso. Nesse contexto, também na criação e implementação do CsF ocorreram problemas de planejamento e execução. Em que pese o fato de que a CAPES tenha um planejamento definido, a sua articulação com o planejamento do governo com um todo, nem sempre ocorre. Uma possível explicação poderia estar na natureza impositiva e personalista com que a ideia do programa foi introduzida às agências responsáveis.

Do ponto de vista estratégico, destaca-se que o MEC e o MCTI não tinham os dados aprofundados sobre todas as variáveis da equação que envolvia a consecução do Ciência sem Fronteiras e que seriam essenciais para que o país pudesse usufruir desse vigoroso processo de internacionalização da educação superior. De maneira similar, os ex-presidentes da CAPES e do CNPq revelaram que não tinham a estrutura e os recursos humanos para dar conta da demanda de operacionalizar um programa de tamanha envergadura e ambição (informação verbal2).

Para o ex-presidente da CAPES, uma nova versão do Ciência sem Fronteiras poderia ter um resultado mais positivo com algumas mudanças. Em primeiro lugar, as universidades brasileiras deveriam ter um número de bolsas concedidas automaticamente, tomando-se por base os resultados da primeira versão do Programa. A partir desse número de bolsas concedidas, as IES fariam a seleção dos estudantes beneficiados com os critérios estabelecidos pelo governo federal. Isso levaria ao maior comprometimento das IES com seus estudantes no exterior. Além disso, o número de bolsas concedidas deveria ser menor, até o limite de 15.000 bolsistas por ano, o que significaria um número passível de gerenciamento.

Além disso, o ex-presidente da CAPES chama atenção para o fato de que a iniciativa privada, nacional e internacional, deveria ser mais mobilizada para com o programa. Na primeira experiência com o CsF, muitas empresas estrangeiras com unidades no Brasil perceberam o potencial do Programa. Essas empresas, que receberam estudantes brasileiros em suas unidades no exterior para realização de estágios, viram aí uma oportunidade de “colocar seu DNA” nos bolsistas que, no retorno ao Brasil, seriam os candidatos ideais para contratação nas unidades nacionais (informação verbal).

Do lado da iniciativa privada brasileira, o CsF contou com apoio de entidades e algumas empresas, mas, ainda assim, destaca-se a participação de empresas estatais brasileiras. Conforme destaca o ex-presidente do CNPq:

[...] Naqueles meses finais de 2011, tínhamos lutado muito para conseguir empresas que doassem recursos e tínhamos conseguido um compromisso inicial de 26 mil bolsas vindas das empresas, boa parte disso da Petrobrás, Eletrobrás, FEBRABAN,

representando todos os bancos, CNI, representando todas as empresas (informação verbal).

Assim, é viável arguir que o interesse revelado pelas empresas no CsF, tanto estrangeiras quanto brasileiras, poderia ser utilizado como capital político na agenda internacional da administração Dilma, alinhando-se com o objetivo de desenvolvimento do comércio entre os países, especialmente de produtos com maior valor agregado. Isto seria um destaque importante ao programa e para a presidente Dilma Rousseff, pois a mão de obra qualificada pelo CsF atuaria nas empresas parceiras e contribuiria para o desenvolvimento da inovação no Brasil, já que uma mão de obra capacitada tem o poder de atrair investidores estrangeiros (Nye, 2008).

Por fim, um dos principais entraves à execução do CsF foi a barreira do idioma, que dificultou e, por vezes, tornou inacessível a viagem ao exterior de muitos estudantes brasileiros. Essa dificuldade levou à criação do programa Inglês sem fronteiras (IsF), em 2012, no trabalho conjunto do Ministério da Educação (MEC) e da CAPES em três frentes: testes de proficiência; cursos de inglês *online*; e cursos presenciais de inglês (da Silva & Silva, 2019).

### **O Ciência sem Fronteiras: Convergências e Lacunas**

Até a criação do programa Ciência sem Fronteiras, o Brasil sempre investiu em um modelo de internacionalização da pós-graduação que primava pelo envio de docentes ao exterior, para aperfeiçoamento e, posteriormente ao seu regresso, para auxílio no desenvolvimento de programas de mestrado e doutorado nas universidades públicas brasileiras. Assim, um ponto que surge da análise do CsF é que o Estado brasileiro buscou o desenvolvimento econômico pela qualificação de mão de obra, principalmente como resultado da demanda do período crescimento econômico dos governos Lula e Dilma. Além disso, percebeu-se a necessidade crescente da influência internacional no pós-Segunda Guerra, que pressupunha que o desenvolvimento científico e tecnológico estaria diretamente relacionado à soberania dos Estados.

Nesse sentido, não se observa uma mudança importante nas razões da internacionalização da educação superior, por meio do CsF, no primeiro mandato da presidente Dilma. Ou seja, mesmo que tenha havido alterações visíveis no formato e, em certa medida, no conteúdo das iniciativas, suas motivações guardam estreita vinculação com períodos anteriores. Em um horizonte de tempo mais breve, a partir da análise do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, percebe-se um alinhamento deste com os motivadores da política educacional de governos imediatamente anteriores: Luís Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso. De modo sintético, há dados factuais que reforçariam a ideia de que, independentemente do governo analisado, as ações de internacionalização da educação superior guiaram-se por motivadores eminentemente conjunturais, configurando-as como políticas de governo e não de Estado, isto é, que trariam um caráter duradouro às iniciativas.

De um modo geral, pode-se arguir a premissa de que o governo Dilma, ao criar o CsF e preservar outros programas anteriores, cumpriu com algumas das diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 (PNPG, 2019). Em especial, ao se destacar os objetivos macros do plano de aumentar o número de estudantes enviados ao exterior para cursar doutorado e de estimular a atração de estudantes e pesquisadores estrangeiros para o Brasil, verifica-se que o CsF deu suporte a essa meta. Uma evidência disso pode ser percebida no número de publicações científicas de pesquisadores brasileiros. Em 2010 havia 47.256 artigos publicados em periódicos científicos indexados pela Scopus. Já em 2014, esse número foi de 61.417 (Brasil, 2016). Mesmo que não seja possível mensurar o impacto efetivo do CsF para este resultado, é inevitável a sua interferência (Prolo *et al.*, 2019).

É de se considerar, também, o fato de que o governo Dilma, principalmente por meio do CsF, trouxe uma nova dinâmica para a internacionalização da educação superior brasileira. No entanto, essa constatação não desabona a ideia de que esse processo foi realizado sem um planejamento detido e estratégico da inserção internacional do Brasil, em concertação com os demais organismos e a própria política externa do país como um todo.

Morosini (2011) argumenta que as políticas nacionais para a ciência e a tecnologia criaram um modelo de internacionalização desequilibrado com foco específico na pós-graduação e não nas IES como um todo. O diálogo entre a esfera pública e as IES brasileiras parece ter sido o que mais careceu de uma articulação pró-ativa para a criação do CsF. A análise ora desenvolvida induz à tese de que espaços de construção e execução de políticas de Estado, como o MRE e o MCTI, parecem ter ficado de fora do planejamento das ações do CsF, apesar de terem sido envolvidos nos processos operacionais, como demonstrado anteriormente. Tal evidência reforça a hipótese de que não foram observados os melhores fundamentos na construção de políticas públicas de interesse tão relevante ao país.

Por fim, uma importante observação que se depreende da análise dos dados sobre o CsF foi a sua não convergência à Política Externa Brasileira da presidente Dilma no período, ou seja, uma maior cooperação Sul-Sul. Os países em desenvolvimento dessa região não estavam no centro das atenções do CsF nem, tampouco, contavam com uma parcela importante do orçamento para a educação superior do Estado brasileiro. O centro, como verificado, do direcionamento de bolsas do programa Ciência sem Fronteiras foi os países mais desenvolvidos.

Assim, é provável que seja o momento de estabelecer algumas críticas que auxiliem no entendimento das lacunas apontadas na análise do Programa CsF. Cervo e Lessa (2014) chamam atenção para duas falhas de Dilma na condução de seu governo: a dificuldade de diálogo constante e intenso com o empresariado brasileiro, mais precisamente nos setores industrial e do agronegócio; e a deficiência em suprir a baixa propensão deste mesmo empresariado em inovar, com políticas de Estado que envolvessem universidades, centros de pesquisa e empresas.

Por outro lado, o caráter personalista e autocrático com o qual a presidente Dilma conduziu a implementação do principal programa de internacionalização da educação superior de seu mandato, o CsF, tirou um pouco do protagonismo que o MRE deveria ter desempenhado na consecução dessa iniciativa. A diplomacia presidencial (Cason & Power, 2009) já era evidenciada ao longo dos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, quando vários Ministérios passaram a ter importante atuação internacional, envolvidos em negociação de acordos e na elaboração de projetos no plano internacional. Em 2010, apenas três Ministérios não contavam com um órgão internacional em sua estrutura (Figueira, 2010). Esse processo é chamado de “internacionalização de segmentos da estrutura estatal brasileira” (Pinheiro & Milani, 2012, p.10), sendo que, muitas vezes, essas estruturas atuaram de forma autônoma.

Do ângulo principal da política externa brasileira no período do governo Dilma, a agenda internacional de prioridade da cooperação Sul-Sul (MRE, 2019) não convergiu com os argumentos do principal programa de internacionalização da presidente: o Ciência sem Fronteiras. Alguns questionamentos ficaram sem resposta quando se buscou o alinhamento deste programa à PEB. São eles: por que a América Latina foi praticamente excluída como destino do CsF, mesmo que o Chile tenha recebido 43 estudantes de doutorado? Por que a Índia ficou fora dos destinos contemplados pelo CsF, mesmo que a presidente tenha declarado, em visita ao país, que o incorporaria? Por que a China teve apenas um edital com 296 estudantes brasileiros beneficiados? Há de se argumentar a hipótese de que, se a PEB do governo Dilma tinha como principal linha a aproximação com os países da América Latina e dos BRICS, deveriam esses destinos terem sido contemplados no principal programa de internacionalização do país e que carreu a quase totalidade dos recursos da área.

De modo complementar, a presidente reforçou o princípio da reciprocidade na condução da política externa do seu governo, independentemente do tipo de relação, do país ou da entidade internacional (MRE, 2019). Contudo, quando se detém à análise mais apurada do programa Ciência sem Fronteiras, não se percebe a aplicação desse princípio, tanto na escolha dos países parceiros quanto na implantação da iniciativa. Assim, cabe estabelecer aqui uma possível crítica ao CsF, pois, além de priorizar países mais desenvolvidos, o Brasil remeteu importantes recursos financeiros do orçamento da União sem nenhuma contrapartida das IES ou dos países de destino dos estudantes brasileiros.

De maneira mais pontual, os casos da cooperação do CsF com o Canadá, Austrália, Suécia e mesmo Holanda são emblemáticos para esse argumento. Todos esses países eram praticamente inexistentes nas estatísticas oficiais de mobilidade acadêmica *outward*, até o primeiro mandato da presidente Dilma. No entanto, esses figuraram como os principais destinos dos bolsistas brasileiros ao exterior (CsF, n.d.). Desse modo, é possível e oportuno questionar: não seria razoável, após as iniciativas do CsF, exigir uma reciprocidade desses países no envio de estudantes ou pesquisadores para o Brasil, financiados pelos países emissores? Ou, então, estariam esses países apenas interessados em receber importantes recursos financeiros do país sem contrapartidas?

Como foi possível destacar da análise do programa Ciência sem Fronteiras, as áreas prioritárias de apoio englobavam as engenharias e tecnologia aplicada. Partindo-se da visão de que uma política externa não é revelada apenas por seu foco geográfico de influência, mas, também, seu conteúdo de interesse, cria-se aqui um espaço de reflexão. Verificou-se, claramente, que no período do primeiro mandato da presidente Dilma manteve-se como tônica das ações e declarações, também evidenciada nos governos Luís Inácio Lula da Silva I e II, uma ideia de que a educação superior restringia-se às ciências naturais, principalmente as tecnológicas. Ou seja, percebeu-se uma crença utilitarista da função da educação, tanto no ensino médio como superior, e que orientou as iniciativas oficiais de apoio. Assim, a de se arguir que a escolha dos campos de conhecimentos prioritários, em programas como o CsF, não apenas revela uma política de desenvolvimento econômico voltado à indústria, mas também poderia produzir impactos na própria agenda externa brasileira no período. Pode-se inferir a falha na expansão do CsF para outras áreas do conhecimento, além das STEM, uma vez que a inovação tecnológica não prescinde das ciências sociais.

## **Conclusões**

As análises realizadas das entrevistas e dos documentos do programa CsF revelaram que as suas motivações estiveram, desde o início, muito mais associadas a um desejo e iniciativa personalista da presidente Dilma. Nesse sentido, os atores envolvidos por parte da CAPES, CNPq e MRE tiveram pouco protagonismo na criação do CsF. Entretanto, esses organismos e seus gestores foram fundamentais para a execução em tempo recorde do programa. Já os resultados práticos de tamanho empreendimento ainda são pouco perceptíveis em seu alcance.

De todas as condições apontadas como necessárias ao sucesso de projetos de internacionalização da educação superior como o CsF, a dimensão política talvez represente a maior possibilidade de avanço dessa expansão internacional e, ao mesmo tempo, há de se ponderar que essa variável também significa a maior ameaça potencial ao sucesso das intenções do Estado e das IES. O desafio representado está no fato de que, normalmente, esses processos se dão imersos em contextos de acentuadas desigualdades econômicas e sociais, além de divergentes e até conflituosos interesses políticos. Assim, a tarefa de conciliar o desejo de internacionalização da educação superior com a necessária redução das assimetrias sociais, com garantias de desenvolver a economia nacional, deveria estar embutida na construção da política externa de qualquer país preocupado com o tema.

Dessa forma, Knight (2008) aponta para uma reflexão importante. Para ela, a construção de um país, principalmente quando este apresenta notória deficiência de estrutura física e de capacitação humana, coloca a internacionalização da sua educação superior como oportunidade singular de qualificar o ensino nacional, em todos os seus níveis. Foi com essa linha mestra de argumentação que se buscou compreender os dados e a trajetória do programa mais ambicioso de internacionalização da educação superior do Brasil.

Da análise do Ciência sem Fronteiras no período que compreendeu de 2011 a 2014, emergiram elementos que mereceriam atenção não apenas dos *policymakers* brasileiros, mas também dos gestores das IES nacionais. Como poderia se esperar de uma proposta de governo de cunho desenvolvimentista, o CsF e as políticas de internacionalização das universidades brasileiras no período estiveram voltadas, principalmente, ao campo da cooperação internacional visando ao desenvolvimento científico e tecnológico, bem como sua inserção no cenário internacional. Dessa maneira, é relevante destacar que se observou, ao longo desses anos, que a política nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) foi orientada à expansão e à consolidação do sistema nacional de CT&I. Essa ênfase visou, especialmente, a promover o desenvolvimento e a inovação em áreas estratégicas para o país, como engenharias, biotecnologia, nanotecnologia e tecnologia da informação, dentre outros.

O direcionamento das ações de internacionalização da educação superior, com forte orientação para a ciência, tecnologia e inovação, fez com que o foco estratégico das iniciativas do governo Dilma estivesse voltado aos países centrais nesse campo, como EUA, Alemanha e Canadá, entre outros países desenvolvidos. Dessa maneira, percebeu-se um deslocamento do eixo de interesse da política de educação superior em relação ao eixo de influência da Política Externa Brasileira que, desde o governo Luís Inácio Lula da Silva, era predominantemente voltado à cooperação Sul-Sul (MRE, 2019).

Do ponto de vista das ações práticas do período, esse redirecionamento culminou na criação do programa Ciência sem Fronteiras, que foi o signo maior do projeto de internacionalização da educação superior da gestão Dilma Rousseff à frente da Presidência da República (Prolo *et al.*, 2019). Como foi verificado, a busca por países parceiros para o desenvolvimento do CsF, notadamente países que fossem expoentes em ciência e tecnologia, foi uma tarefa que mobilizou o aparato estatal brasileiro nos primeiros anos após o lançamento do programa. Nesse sentido, CAPES, CNPq e MRE tiveram atuação marcantes para a consecução do CsF.

Por outro lado, de acordo com Svartman e Silva (2016), a preocupação com o MERCOSUL e a integração sul-americana representaram o cerne da política externa brasileira no período que compreende o primeiro governo da Dilma Rousseff. Ainda segundo os autores, o objetivo dessa declarada agenda era possibilitar o exercício de liderança regional, ao mesmo tempo em que colocava o Brasil em uma posição privilegiada em fóruns internacionais. Assim, há de se ponderar que com a execução das ações de internacionalização da educação superior, principalmente na medida em que se carrou boa parte dos recursos orçamentários e a atenção integral dos atores oficiais para com o Ciência sem Fronteiras, abriu-se espaço para o enfraquecimento das ações do governo, na área da educação, para dentro do continente, resultando em perda de influência política na região.

Contudo, ao se observar o montante de recursos direcionados ao CsF e à pesquisa científica em nível de pós-graduação no Brasil, durante o governo Dilma, seria razoável esperar que, em contrapartida, se evidenciasse o desenvolvimento tecnológico das empresas nacionais com impactos perceptíveis no crescimento da exportação, no emprego e na renda dos cidadãos. Porém, todos os efeitos potencialmente positivos das ações do Ciência sem Fronteiras no período estudado não puderam ser claramente constatados. Os motivos disso, ainda que aparentemente óbvios, merecem o devido destaque. Primeiro, há de se considerar o fato de que os investimentos em educação, independentemente do nível em que se apliquem, demandam um longo prazo de maturação até que

seus efeitos sejam percebidos pela sociedade nacional como um todo. Em segundo lugar, é possível verificar que, mesmo em nações muito desenvolvidas cientificamente, uma aguda crise econômica impacta negativamente todos os indicadores de geração de riqueza do país.

Dessa forma, o destaque que o governo Dilma deu ao programa CsF, com relativa ênfase aos estudantes de graduação, além dos incentivos mantidos à pós-graduação, postulariam resultados sociais mais relevantes ao país em um horizonte de médio e longo prazo. No entanto, não é razoável desconsiderar outros resultados provenientes das ações de internacionalização da educação superior do governo brasileiro no período. Houve, nesse sentido, resultados auspiciosos do CsF que entregaram à imagem internacional do Brasil, no governo Dilma, um novo verniz. Tais resultados emergem a partir do entendimento do conceito de *soft power*, como instrumento para conquistar corações e mentes dos mais diversos atores da política internacional (Nye, 2008), mesmo que essa não fosse uma estratégia deliberada ou formulada por Dilma Rousseff para esse fim.

Sob esse prisma, há de se considerar os inegáveis ganhos de construção de relacionamentos e vínculos duradouros municiados pelas ações do CsF, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Ao se tomar, por exemplo, apenas o número das bolsas concedidas pelo programa Ciência sem Fronteiras, descola-se da análise o registro de mais de 70.000 estudantes brasileiros que foram buscar sua graduação-sanduíche no exterior (CsF, n.d.). Esse dado concreto, sem precedentes na trajetória da educação superior brasileira, já revelaria um ganho quantitativo e qualitativo inequívoco no desenvolvimento do *soft power* brasileiro. Quando se consideram o propósito da viagem internacional e o perfil dos bolsistas do CsF, a criação de laços afetivos e de admiração com o país visitado são mais profundos do que somente receber pesquisadores internacionais ou, ainda, uma simples e trivial viagem turística. Para Giacomino (2009), a imersão e o contato direto com a realidade de outros contextos nacionais provocam um redescobrimto dos países envolvidos que outros meios de relação entre povos, promovidos na política externa, não permitiriam.

Por fim, cabe aqui certo destaque a um ponto presente nos discursos e ações do governo Dilma, ainda que não tenha sido fulcro do presente artigo: a inclusão social. Santos e Tavares (2016), em sua análise, destacaram que o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff foi legatário da política de inclusão social iniciada por Luís Inácio Lula da Silva, também em seu primeiro mandato. Nesse sentido, a despeito dos índices ainda deficientes da educação superior no Brasil, mesmo em pleno século XXI, é importante destacar que as matrículas nessa modalidade de ensino dobraram de 2002 a 2014 (MEC, 2019), sendo que as IES privadas responderam por 74% desse incremento no período. A macro política social da presidente Dilma esteve fiel ao seu discurso e de seu antecessor. Contudo, foi acrescido o componente internacional na formação dos estudantes da educação superior no Brasil, com o advento do CsF.

Altbach (2006) e Knight (2004) já destacaram que se o Estado não é o promotor da internacionalização das IES pelo menos dá as condições para que esse processo ocorra. No caso brasileiro, as ações promovidas no âmbito do CsF, ao longo do primeiro mandato da presidente Dilma, foram centrais no crescimento e execução dos projetos internacionais de muitas IES, públicas e privadas. Assim, abre-se aqui um importante espaço para se discutir a construção de projetos de internacionalização da educação superior brasileira que, de fato, estejam imbricados e visceralmente conectados com a política de educação e tecnologia do país. Ou seja, um empreendimento internacional dirigido à educação e que envolva diversos atores nacionais, como IES e estudantes, deveria partir de um debate plural e não do ímpeto personalista de apenas um mandatário da nação. A internacionalização da educação superior deveria integrar o exercício cotidiano da política externa do país, ao mesmo tempo em que seus impactos na agenda externa deveriam ser considerados no planejamento do projeto internacional das IES do país.

## Referências

- Bernheim, C. T., & Chauí, M. S. (2008). *Desafios da universidade na sociedade do conhecimento: Cinco anos depois da conferência mundial sobre educação superior*. UNESCO.
- Berry, C., & Taylor, J. (2014). Internationalisation in higher education in Latin America: Policies and practice in Colombia and Mexico. *Higher Education*, 67, 585-601. <https://doi.org/10.1007/s10734-013-9667-z>
- Bischoff, V. (2017). *As ações públicas de internacionalização da educação superior no Brasil e o seu alinhamento com a política externa brasileira no governo Dilma Rousseff 2011-2014*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS, Porto Alegre-RS, Brasil.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Brasil. (2016). *Número de artigos brasileiros, da América Latina e do mundo publicados em periódicos científicos indexados pela Scopus, 1996-2014*. Disponível em: <http://www.mct.gov.br>, acessado em: 30 out. 2016.
- Carvalho, A. A. F. (2016). *Entrevista III* [abr. 2016]. Entrevistador: V. Bischoff. Porto Alegre: UFRGS-RS.
- Cason, J. W., & Power, T. J. (2009). Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, 30(2), 117-140. <https://doi.org/10.1177/0192512109102432>
- Cervo, A. L., & Lessa, A. C. (2014). O declínio: Inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(2), 133-151. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>
- Chefe da Divisão de Temas Educacionais do Itamaraty, à época do CsF. (2016). *Entrevista III* [abr. 2016]. Entrevistador: V. Bischoff. Porto Alegre: UFRGS-RS.
- Ciências sem Fronteiras (CsF). (n.d.). *Ciência sem Fronteiras*. [Homepage]. <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br>, acessado em: 30 jul. 2016.
- da Silva, T. G., & Silva, T. T. (2019). O lugar político-social do Inglês sem Fronteiras diante da internacionalização da educação superior brasileira. *Olhares & Trilhas*, 21, 170-185. <https://doi.org/10.14393/OT2019v21.n.2.42973>
- Figueira, A. R. (2010). Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(2), 5-22. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000200001>
- Gacel-Avila, J. (2010). *Internacionalización de la educación superior: Paradigma para la ciudadanía global*. Anuies.
- Gacel-Ávila, J. (2012). Comprehensive internationalisation in Latin America. *Higher Education Policy*, 25(4), 493-510. <https://doi.org/10.1057/hep.2012.9>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2019). *Relações Brasil-Estados Unidos no Governo Dilma: A agenda das visões presidenciais oficiais em 2-11 e 2012*. [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4513/1/BEPI\\_n11\\_relacoes](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4513/1/BEPI_n11_relacoes)
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). (2019). *Indicadores de fluxo da educação superior*. <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-de-fluxo-da-educacao-superior>
- Disponível em: <http://www.inep.gov.br>, acessado em: 12 outubro.
- Knight, J. (2004). Internationalization remodeled: Definition, approaches, and rationales. *Journal of Studies in International Education*, 8(1), 5-31. <https://doi.org/10.1177/1028315303260832>

- Knight, J. (2008). *Higher education in turmoil: The changing world of internationalisation*. Sense.  
<https://doi.org/10.1163/9789087905224>
- Lafer, C. (2007). *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: Passado, presente e futuro*. Perspectiva.
- Legard, R., Keegan, J., & Ward, K. (2003). In-depth interviews. In: J. Richie & J. Lewis (Eds.), *Qualitative research practice* (pp. 139-168). Sage.
- Lima, M. C., & Contel, F. B. (2011). *Internacionalização do ensino superior*. Alameda.
- Marshall, C., & Rossman, G. B. (1999). *Designing qualitative research*. Sage.
- Morosini, M. C. (2011). Internacionalização na produção de conhecimento em IES brasileiras: Cooperação internacional tradicional e cooperação internacional horizontal. *Educação em Revista*, 27(1), 93-112. <https://doi.org/10.1590/S0102-46982011000100005>
- Ministério da Educação (MEC). (2019). *A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014*. [https://www.gov.br/mec/pt-br/media/sesu/pdf/arquivos/balanco\\_social\\_sesu\\_2003\\_2014.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/media/sesu/pdf/arquivos/balanco_social_sesu_2003_2014.pdf)
- Ministério das Relações Exteriores (MRE). (2019). *A educação na política externa brasileira*. Disponível em: <http://www.dce.mre.gov.br>, acessado em: 30 setembro.
- Nye, J. (2008). Public diplomacy and soft power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 94-109. <https://doi.org/10.1177/0002716207311699>
- Oliva, G. (2016). *Entrevista I* [abr. 2016]. Entrevistador: V. Bischoff. Porto Alegre: UFRGS-RS.
- Pinheiro, L. A., & Milani, C. (Org.). (2012). *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. FGV.
- Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG). (2019). *Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020*. Disponível em: <http://www.capes.gov.br>, acessado em: 13 julho.
- Presidente da CAPES. (2016). *Entrevista I* [abr. 2016]. Entrevistador: V. Bischoff. Porto Alegre: UFRGS-RS.
- Presidente do CNPq. (2016). *Entrevista II* [abr. 2016]. Entrevistador: V. Bischoff. Porto Alegre: UFRGS-RS.
- Prolo, I., Vieira, R. C., Lima, M. C., & Leal, F. G. (2019). Internacionalização das universidades brasileiras-contribuições do programa ciência sem fronteiras. *Administração: Ensino e Pesquisa*, 20(2), 319-361. <https://doi.org/10.13058/raep.2019.v20n2.1330>
- Rivas, R. M., & Mullet, S. (2016). Countervailing Institutional forces that shape internationalization of science: An analysis of Brazil's Science without Borders Program. *Revista de Administração e Inovação*, 13, 23-46. <https://doi.org/10.11606/rai.v13i1.110231>
- Santos, E., & Tavares, M. (2016). Desafios históricos da inclusão: Características institucionais de duas novas universidades federais brasileiras. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(62), 1-18. <https://doi.org/10.14507/epaa.24.2260>
- Strauss, A., & Corbin, J. (1994). Grounded theory methodology. *Handbook of Qualitative Research*, 17(1), 273-285.
- Svartman, E. M., & Silva, A. L. R. (2016). Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. *Revista Conjuntura Austral*, 7(35), 4-14. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.64624>

## Sobre os Autores

### Viviane Bischoff

Universidade do Vale do Taquari - UNIVATES

[bischoff@univates.br](mailto:bischoff@univates.br)

Viviane Bischoff é Diretora de Relações Internacionais e professora adjunta na Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES). Anteriormente, foi gestora de negócios internacionais em grandes empresas nacionais e multinacionais. Ela realizou seu mestrado em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde também fez seu doutorado em estudos estratégicos internacionais. Sua pesquisa e consultoria é sobre a internacionalização do ensino superior.

### Marcelo André Machado

Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

[mmachado@unisinis.br](mailto:mmachado@unisinis.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9540-1242>

Marcelo André Machado é professor adjunto do Programa Profissional em Gestão e Negócios (PPGN) da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Ele é Coordenador do Programa de MBA em Negócios Internacionais. Anteriormente, foi executivo de negócios internacionais do Banco do Brasil S.A. É consultor internacional com mestrado em administração pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e doutorado em marketing pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Sua pesquisa e consultoria é sobre a internacionalização de PMEs e multinacionais de mercados emergentes.

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 30 Número 125

16 de agosto 2022

ISSN 1068-2341

---



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (Espanña), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

**EPAA Facebook** (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) **Twitter feed** @epaa\_aape.