

INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO MERCOSUL: mobilidade acadêmica entre Brasil e Argentina

INTERNATIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION IN MERCOSUR: academic mobility between Brazil and Argentina

Bruno Layson Ferreira Leão¹ - UFRN 
Thayse Mychelle de Aquino Freitas² - UFRN 

RESUMO

Este artigo objetiva analisar as ações de internacionalização desenvolvidas entre Brasil e Argentina no âmbito do Setor Educacional do Mercosul (SEM), a partir da indução à mobilidade internacional promovida pela CAPES. Para tanto, foi realizada revisão bibliográfica e análise documental cujo corpus contemplou, sobremaneira, documentos estratégicos da educação superior do Brasil e do SEM. A análise revelou que, entre os anos de 2011 a 2020, a partir da indução de programas e políticas da CAPES, em consonância com a macroestratégia presente nos planos operativos do SEM, foram produzidas relações bilaterais e multilaterais, ainda que intermitentes e dependentes do contexto da política externa doméstica, entre o Brasil, a Argentina e os Estados-parte do bloco Mercosul pautadas na cooperação solidária, com o intento de posicionar a educação superior e a mobilidade internacional como vetor da integração regional e desenvolvimento mútuo dos países.

PALAVRAS-CHAVE: Internacionalização; Cooperação Internacional; Mobilidade Acadêmica. Ensino Superior; Mercosul.

ABSTRACT

This article aims to analyze the internationalization initiatives developed between Brazil and Argentina within the framework of the Mercosur Education Sector (MES), focusing on the promotion of international mobility fostered by the Brazilian Federal Agency for Support and Evaluation of Graduate Education (CAPES). To this end, a bibliographic review and documentary analysis were conducted, with the corpus comprising primarily strategic policy documents on higher education from Brazil and the Mercosur Education Sector. The analysis revealed that, between 2011 and 2020, through the implementation of CAPES programs and policies, aligned with the macro-strategy established in the MES Operational Plans, bilateral and multilateral partnerships were developed—albeit intermittently and conditioned by the domestic foreign policy context—among Brazil, Argentina, and the Mercosur Member States. These initiatives were grounded in the principles of solidarity-based cooperation and sought to position higher education and international mobility as key drivers of regional integration and the mutual development of the participating countries.

KEYWORDS: Internationalization; International Cooperation; Academic Mobility; Higher Education; Mercosur.

¹ Pós-doutorado em Educação pela ULisboa. Doutor em Educação pela UFRN. Mestre em Educação pela UERN. Graduado em Pedagogia pela UNIASSELVI. E-mail: bruno.leao.098@ufrn.edu.br

² Doutora em Educação pela UFRN. Mestra em Educação e Pedagogia pela UERN. Técnica de Nível Superior da SEMASC de Mossoró-RN. Professora da Educação Especial da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Norte. E-mail: thaysefreitas123@gmail.com.

INTRODUÇÃO

A emergência de blocos de integração regional e sua difusão na formação da conjuntura econômica mundial delineada a partir da segunda metade do século XX, tipificada pela efervescência de fenômenos como a acumulação flexível (Harvey, 2008), marcou o fluxo da globalização econômica e, sobremaneira, das reformas no âmbito das políticas sociais. No campo da educação superior, a internacionalização e a transnacionalização, facetas da cooperação internacional, têm recebido influxos de diversas agendas a nível multiescalar, seja doméstico, assim como também regional e mundial. A operacionalização de determinadas reformas oriundas das recomendações de organismos multilaterais no que diz respeito ao ensino superior e a sua expansão na América Latina e Caribe (ALC) (Santos, 2017) denota essa particularidade quanto ao desenvolvimento das redes de cooperação internacional na região, e sobremaneira, no bloco Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Compreende-se que a partir dos novos regionalismos, as experiências de integração regional e desenvolvimento mútuo dos Estados mediante a cooperação internacional para o desenvolvimento, a internacionalização da educação superior tem se comportado como um vetor para o crescimento econômico e social dos países da América do Sul, principalmente, no que diz respeito às políticas, aos programas e às ações desenvolvidas de forma bilateral e multilateral mediante acordos firmados entre membros do Mercosul, e com o selo do Setor Educacional do Mercosul (SEM). Historicamente, nas relações de cooperação internacional tecidas entre os Estados-parte e membros associados do bloco regional, Brasil e Argentina são os países que têm induzido mais ações de internacionalização na educação superior, nomeadamente, na construção e consolidação de redes de pesquisa e políticas estatais de mobilidade internacional docente e discente (Leão, 2026).

Considerados os dados de mobilidade acadêmica internacional da pós-graduação brasileira e a indução da internacionalização mediante financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e as ações de cooperação internacional desenvolvidas como parte da macroestratégia do SEM este artigo detém como questão norteadora: Como têm se delineado as ações de internacionalização da educação superior entre Brasil e Argentina no âmbito do bloco Mercosul? Para respondê-la, foi elencado enquanto objetivo geral analisar as ações de internacionalização desenvolvidas entre Brasil e Argentina no âmbito do Setor Educacional do Mercosul, a partir da indução à mobilidade internacional promovida pela CAPES.

O percurso metodológico utilizado para alcançar o objetivo proposto foi estruturado a partir da abordagem qualitativa e natureza exploratória. Para tanto, foram realizadas revisão bibliográfica da produção científica relacionada à temática e análise documental cujo corpus contemplou documentos estratégicos da educação superior no Brasil, dados de mobilidade internacional da CAPES; e atas de reunião e planos estratégicos sobre a macropolítica da educação superior emitidos pelo SEM. Para a condução deste estudo, foi privilegiada a análise do recorte temporal de 2011 a 2020, interregno em que foi desenvolvido o VI Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG), a política doméstica brasileira de educação superior referente à pós-graduação; e estiveram vigentes o Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2011-2015 (CMC-Mercosul, 2011) e, em seguida, o Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul até 2020 (CMC-Mercosul, 2017).

O artigo está estruturado em três seções, sejam estas: a introdução, que discorre sobre o objeto de estudo e o contextualiza brevemente, apontando em seguida os objetivos e

procedimentos metodológicos utilizados; a segunda seção contempla o marco teórico que dimensionou a construção analítica da pesquisa, elaborando-se a discussão da internacionalização e da cooperação internacional no que concerne à temática da educação superior. Ademais, discute-se os conceitos de regionalismo e integração regional no âmbito das relações bilaterais e multilaterais, designadamente, aquelas tecidas entre Brasil e Argentina, com ênfase nas políticas e programas coproduzidos em razão dos objetivos de desenvolvimento comum e arenas decisórias do SEM. A terceira seção conduz uma análise crítica das ações de mobilidade internacional desenvolvidas em razão da indução e financiamento da CAPES, das esferas colegiadas do SEM e seus Estados-membros e associados no período de 2011 a 2020, entre Brasil e Argentina, analisando o perfil da cooperação produzida e as particularidades das ações de internacionalização apresentadas nesse ínterim. Por fim, as considerações finais sintetizam as principais contribuições e resultados da investigação.

INTEGRAÇÃO REGIONAL E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO ÂMBITO DO MERCOSUL

A presença de relações instituídas entre nações a partir das mediações econômicas que conformam as posições estabelecidas nas dinâmicas produtivas entre países de capitalismo avançado e periférico assinalam a produção de uma cooperação em que se assevera “[...] o papel decisivo do poder político de Estado no processo de integração econômica, cujas estruturas econômicas e políticas intra-bloco e entre blocos são determinadas e determinantes pelas/das relações imperialismo e dependência” (Silveira, 2015, p. 115). Nesse contexto, a relação de produção e disseminação do conhecimento também segue esse mesmo padrão, em que as intersecções entre trabalho e educação também estão postas sob o condicionante funcional da “necessidade sistêmica de o capital subjugar globalmente o trabalho [e a educação] por meio de toda e qualquer agência social” (Mészáros, 2008, p. 13).

Na contracorrente do movimento transnacional, uma nova configuração tem se somado à mobilização para a internacionalização da educação superior, a qual para além do imperativo de aperfeiçoamento, de formação de recursos humanos altamente qualificados, e propulsão do desenvolvimento econômico e social, também visualiza que “[...] o conhecimento de realidades emergentes é importante para a formação do sujeito com identidade local” (Morosini; Dalla Corte, 2021, p. 37). Evidencia-se que a internacionalização, no caráter cooperativo, detém em seu escopo atuar como fator de complementaridade, harmonização e extensão das dinâmicas locais em seus intentos, ao que a dimensão internacional da educação superior não deve fomentar a erosão da importância do contexto regional/local, mas sim, “[...] reconhecer e ser construída com base nas prioridades, políticas e práticas nacionais e regionais” (Knight, 2012, p. 1, tradução nossa).

A internacionalização se vê influenciada por diversos movimentos mundiais, imprimindo à sua caracterização nuances referentes às determinações e implicações da acepção deste processo nos sistemas-mundo, onde se estabelecem mobilizações tanto no sentido de fortalecimento da regionalização e nacionalismo, como também na perspectiva contrária, com enfoque na globalização, em uma feição hegemônica da internacionalização, superveniente à concepção de educação enquanto bem de consumo, e/ou serviço, derivada dos acordos sob o marco da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Neste contexto, somam-se à significação da internacionalização os termos “[...] educação transnacional, educação sem fronteiras, e educação transfronteiriça” (Knight, 2003, p. 2, tradução nossa). Nesse sentido, o aspecto de inexistência de fronteiras, e da sua transposição na guarida

da internacionalização surge em meados do ano 2000, evidenciando um certo “desfoque” ou “apagamento” dos limites entre termos conceituais, disciplinares e de fronteiras geográficas que se mostram de forma tradicionalmente inerente ao ensino superior, sugerindo uma justaposição entre a aceção de uma “educação sem fronteiras” e uma “educação transfronteiriça” (Knight, 2003, p. 2, tradução nossa).

Na ALC, prevaleceu o cariz reformista das políticas educacionais no sentido de aceder à abertura da educação superior para a lógica mercantil, pondo em xeque a autonomia institucional universitária enquanto efeito da transnacionalização admitida. Nesse aspecto, as reformas de cunho estrutural aportadas pelas condicionalidades do Banco Mundial (BM) aos estados nacionais mediarão, de forma unilateral, a construção de um ideário neoliberal de soluções aos problemas conjunturais da região, incorporando outras situações que geraram abertura ao gradual desfazimento das fronteiras comuns à identidade nacional e modos de fazer-viver a educação superior.

Com efeito, a dimensão da integração regional, enquanto meio de superação dessa dinâmica, é proposta como fator de aprovisionamento das condições necessárias à criação de uma internacionalização pautada na projeção endógena de práticas solidárias para a construção de políticas de cocriação e disseminação do conhecimento, mas que não sejam imunes à percepção dos projetos de poder e interesses externos que as tensionam e as moldam, e que, além disso, aduzem para o distanciamento da pretensão de neutralidade no âmbito da cooperação entre países (Oregioni; Taborga, 2018). Dessarte, a resistência às pressões pela transnacionalização se elaborou, nomeadamente, a partir da defesa do caráter da educação “*como un bien social y de responsabilidad pública, cuya internacionalización y cooperación internacional debe basarse en valores académicos y culturales*” (Miranda, 2008, p. 185).

A internacionalização da educação superior constitui um processo complexo e multifacetado cujas configurações variam em função dos contextos históricos, políticos, econômicos e socioculturais. Nessa perspectiva, Knight (2012) evidencia que não há um modelo em específico que seja ideal para sua consecução. Isso é, ao promover a integração em nível internacional e intercultural global, de forma a atender os objetivos e as necessidades da educação superior, o processo de internacionalização não pode perder de vista os imperativos nacionais e as especificidades dos contextos locais.

Nesta perspectiva, a internacionalização no contexto latino-americano assume contornos particulares marcados pela dimensão da integração regional e pela produção de regionalismos como resposta estratégica às demandas de inserção competitiva e produção de desenvolvimento local e regional. Neste contexto, as Instituições de Ensino Superior são tensionadas face à necessidade de internacionalizar os seus processos, práticas, modos de gestão e currículo, entre outros. Sob essa égide de inserção dos países periféricos no sistema capitalista internacional e liberalização dos serviços educativos, produziu-se, dentre o processo de proliferação de novos blocos regionais econômicos e atualização de processos de integração, aquilo que Botto (2015, p. 93) denomina de “novos regionalismos”.

Nesse sentido, a inclusão da agenda da educação superior como um vetor de desenvolvimento e de sua dimensão internacional como potencializador desse processo não surgiu de demandas internas, geolocalizadas no sentido estritamente nacional, mas sim como uma resposta aos processos de transnacionalização que foram concebidos face os acordos propostos na égide da OMC, de tal maneira que estes países “*diseñaron e implementaron políticas para posicionarse mejor y de manera más competitiva en el mercado global de los servicios de educación trasfronteriza*” (Botto, 2015, p. 93). Diante disso, evidencia-se que os novos regionalismos se configuram como processos historicamente situados nos quais coexistem

mecanismos de hegemonia, estratégias de resistência e oportunidades de cooperação em melhores condições.

Neste cenário, para além de uma defensiva aos imperativos da agenda global orientada pelos princípios neoliberais, a integração regional do bloco Mercosul utiliza-se de estratégias para participar de maneira mais qualificada da internacionalização da educação superior, oportunizando o fortalecimento de iniciativas de cooperação solidária, integração acadêmica regional e protagonismo nos contextos internacionais.

A internacionalização e regionalização estão ligadas intimamente à globalização econômica, a qual tem representado, para a ALC, a produção de “[...] resultados adversos en sus economías trascendiendo al ámbito social, político, educativo y cultural” (Brasil, 2018, p. 56). Ante a necessidade de desenvolvimento local e as potencialidades que a integração regional descerra quanto à promoção da dimensão internacional da educação superior, esta tem se apresentado como uma solução comum aos Estados face a necessidade da “[...] promoção de políticas comuns e conjuntas em uma dada região com vistas à redução das assimetrias e desigualdades da/na região, bem como à promoção do bem-estar socioeconômico” (Santos; Diniz Júnior, 2017, p. 23). Neste sentido, resgata-se a premissa da educação como vetor de coesão social e justiça distributiva no âmbito dos blocos regionais. Isso é, a integração educacional fomenta a equalização categórica que mitiga as desigualdades e induz as oportunidades entre as nações parceiras. Entretanto, no contexto dos países emergentes, essa relação evoca novas questões a serem cotejadas, haja vista que, conforme evidenciam Santos e Diniz Júnior (2017), esse projeto de convergência educacional colide com vulnerabilidades crônicas, como a escassez de capital, as restrições e/ou dependência tecnológica e os gargalos no que se refere ao acesso à educação nesses países.

Perrotta (2014) assinala que, na América do Sul, os processos de construção da expressão regional têm contribuído para a formatação de relações e estratégias para a internacionalização da educação superior e produção/circulação do conhecimento distintas. Assim, a autora elucida que o regionalismo sul-americano detém agendas próprias de foro regional para a educação superior, que tem, no decorrer das últimas décadas, proporcionado a formulação e consolidação de arranjos regionais, interinstitucionais e supranacionais, incidindo na conformação de novos campos de estudo do fenômeno da regionalização.

Corroborando o exposto, Donini (2011) pontua que cada país da região, por sua vez, insere-se na intrincada rede da sociedade globalizada a partir de suas próprias competências e capacidades diferenciadas, restando clara a tendência de instaurar relacionamentos com os blocos regionais que expressam, em maior escala, objetivos comuns às suas agendas sociopolíticas. Conquanto, é necessário depreender que, apesar das transformações vividas no âmbito nacional, o ímpeto das reformas empreendidas não está apartado da realidade transnacional, uma vez que *“estas iniciativas regionales han sido fomentadas por las comunidades epistémicas transnacionales, como se observa en especial en los casos de la acreditación de carreras y en la movilidad académica”* (Perrotta, 2014, p. 11). Conforme explorado, se enquadra nesta lógica o caso notável do Mercosul educativo, em que:

Como resultado, las regulaciones y normas regionales inciden en la política doméstica y moldean la gobernanza de la ES, si bien no conducen, per se, a la convergencia de políticas. En tanto el regionalismo regulatorio es un proceso contestado que transforma el espacio territorial del Estado, no es de extrañar que varios proyectos regulatorios para la ES están sucediéndose tanto en el plano regional como en la escala nacional, a veces moviéndose en pistas paralelas, otras veces solapándose, pero, la mayoría de ellos, desafiando la política territorial del Estado (Perrotta, 2014, p. 11).

Nessa égide, políticas domésticas se sobrepõe à agenda regional, e vice-versa, gerando processos de justaposição e/ou aglutinação de ações, tarefas e marcos regulatórios, sobremaneira, no tocante aos esforços de tomar as deliberações e acordos a nível regional como algo vinculante e expansivo aos Estados que figuram como parte do consórcio regional intra-bloco. Assim, por muitas vezes as políticas de cooperação que já estão consolidadas no plano doméstico assumem um verniz de integração no plano regional por servirem a um mesmo propósito quanto aos objetivos supranacionais no âmbito dos novos regionalismos.

As estratégias de cooperação internacional assumidas a partir da dimensão da integração regional na ALC, sobremaneira no Cone Sul, representam elementos de um campo com relevância significativa para a agenda da Educação Superior, contudo escassamente analisado (Perrotta, 2014). Assume-se, no estudo dos processos de integração regional na ALC, a compreensão de que o próprio regionalismo se “[...] constitui em um vetor para a internacionalização da universidade” (Perrotta, 2014, p. 19). Conquanto, se a própria natureza dos Estados da região assume compleições distintas, uma vez que o cenário geopolítico regional é naturalmente variado, não é de se admirar que as formas de internacionalização advinda das relações entre essas conformações estatais e interinstitucionais respondam efetivamente a essa diversidade e complexidade (Perrotta; 2014; Fernández Lamarra; Garcia, 2016).

O Mercosul, com a criação do SEM tributário aos eixos da cooperação com regionalização, tem pleiteado, conforme evidencia Perrotta (2014), o posicionamento das instituições do bloco, a partir da estratificação dos objetivos e estratégia regional, em um espaço intrabloco com relações baseadas em solidariedade, respeito e entendimento mútuo, possibilitando a criação de uma agenda em comum para inserção internacional em mercados altamente competitivos. Destaca-se, por conseguinte, a promoção da criação de redes de investigação e ação sob o marco de projetos societários e políticos nacionais e intrarregionais de internacionalização, orientados à autonomização e desenvolvimento comum dos Estados no bloco. Neste artigo, serão destacadas as relações desenvolvidas no contexto da cooperação entre Brasil e Argentina, considerada a indução da internacionalização mediante as ações da CAPES, e a macropolítica do SEM para a educação superior.

O DESENHO NORMATIVO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR ENTRE BRASIL E ARGENTINA

A compreensão das dinâmicas presentes no arcabouço normativo que rege a internacionalização do ensino superior entre Brasil e Argentina demanda a análise entre as macropolíticas de integração regional e as diretrizes de desenvolvimento científico em caráter nacional. Nesse sentido, esta seção dedica-se a apresentar a análise documental empreendida em dois níveis: na arquitetura regional do Espaço Educacional Comum sul-americano materializada nos planos do SEM, designadamente, V Plano de Ação, com vigência entre 2011 e 2015, e o VI Plano de Ação, com vigência entre 2017 e 2020; na arquitetura nacional é perscrutado o VI PNPG correspondente ao decênio 2011-2020.

O diálogo entre os planos V e VI do SEM e o VI PNPG evidencia que suas agendas se interseccionam e revela o modo como a cooperação bilateral entre Brasil e Argentina se institucionaliza no contexto dialético de atendimento às demandas endógenas de desenvolvimento regional e às pressões exógenas da globalização acadêmica.

O V Plano de Ação (2011-2015) do SEM foi estabelecido sob a presidência Pro-Tempore do Paraguai, seu advento está consubstanciado em um novo cenário internacional e regional delineado, em especial, pelas “mudanças nas relações políticas, comerciais e financeiras ocorridas

após a crise econômica de 2008, que teve seus efeitos mais impactantes nos países da América do Norte e Europa” (CMC-Mercosul, 2011, p. 3). Nesse contexto, fortaleceram-se os mecanismos de integração regional e negociação de caráter multilateral, sobremaneira, pela adoção de “[...] políticas econômicas, fiscais e financeiras adotadas, mas principalmente, da estabilidade democrática alcançada pelos países da região, bem como do desenvolvimento e ampliação de políticas e direitos sociais” (CMC-Mercosul, 2011, p. 3). A Comissão Regional Coordenadora do Ensino Superior (CRC-ES) deu ênfase em suas ações ao estabelecimento de cooperação técnica em projetos para a integração regional nomeadamente de mobilidade acadêmica e conformação de redes acadêmicas através de políticas interinstitucionais e programas multilaterais de cooperação internacional acadêmica, promovendo a qualidade e acreditação dos cursos e carreiras de ensino superior da região, e fortalecendo a pós-graduação com o intercâmbio de experiências e desenvolvimento de projetos de cooperação solidária.

Destacam-se, nesse contexto, ações no âmbito do fortalecimento das capacidades institucionais das instituições de ensino superior e da qualidade da pós-graduação, sobretudo, no campo da cooperação e mobilização para a integração regional as metas 3 e 4 do V Plano de Ação (2011-2015) do SEM. Dentre os respectivos objetivos e metas, a saber, foram desenvolvidas ações estratégicas contemplando os seguintes pontos: “3.A. Incentivar a formação de parceria com outros países, blocos e organismos para melhorar os sistemas educacionais” (MERCOSUL/CMC/Dec nº 20, 2011, p. 50); “[...] 4. A. Promover ações que facilitem a mobilidade educacional no âmbito do Mercosul” e “4. B. Promover uma análise do impacto da mobilidade no sistema educacional do Mercosul” (CMC-Mercosul, 2011, p. 56).

Considerando a relação entre Brasil e Argentina, integrantes do bloco Mercosul, tais projeções sugerem que os países atuem não apenas como receptoras e emissoras de estudantes entre si, mas como pilares capazes de mediar a interlocução global com outros blocos. Todavia, o SEM evidencia que a mobilidade acadêmica serve como ferramenta de melhoria sistêmica e qualificação institucional, de modo que a prioridade esteja ancorada no espaço regional, frente à busca de indicadores globais de competitividade.

No plano operativo, a CRC-ES delineia a internacionalização como um vetor de cooperação solidária e de integração entre os sistemas de ensino superior. Entretanto, a materialização das projeções aventadas pelo SEM colidem com as contradições materiais que tangenciam os países emergentes, conforme postulado anteriormente por Santos e Diniz Júnior (2017). Mesmo assim, no quinquênio de execução do V Plano (2011-2015) se lograram êxitos quanto à promoção da integração dos programas de mobilidade do SEM em um sistema único, considerando a necessidade de articulação entre os programas existentes e as possibilidades formativas atinentes às suas propostas.

Com o avanço das tratativas ensejadas pelo grupo de trabalho vinculado à CRC-ES, durante a presidência pró-tempore da Argentina, em 2012, foi elevado ao CMC/Mercosul projeto de decisão para a criação do Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul (SIMERCOSUL). Nesse ínterim, foi solicitada a criação de Unidade Técnica de Educação (UTE) no âmbito da Secretaria do Mercosul (SM) com o objetivo de “[...] implementar e administrar o sistema integrado de mobilidade de estudantes de graduação, pós-graduação e docentes de maneira centralizada, com funcionários dos Estados Parte” (RME, Ata 2, 2012, p. 2). Durante o quinquênio, os programas e projetos orientados à mobilidade acadêmica se mantiveram ativos, seguindo com convocatórias a novas propostas de pesquisa a serem apoiadas pelo SEM. No plano das carreiras de graduação, o Programa de Mobilidade Mercosul (PMM) e o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Acreditados (MARCA) tiveram

avaliações positivas quanto à produção de oportunidades de intercâmbio entre discentes, diretores, coordenadores, docentes e investigadores.

Durante o interstício do referido plano seguiram ativos no plano da pós-graduação o “Programa de Formação de Recursos Humanos”, os “Proyectos conjuntos de Investigaciones” (PPCP), o “Programa de Fortalecimiento de Posgrados” (PFPG), o “Programa de Parcerias Universitárias em Licenciatura de Português e Espanhol” (PGPE). Conforme exposto na ata da XXXVIII Reunião da CRC-ES, no ano de 2011, o PPCP e o PFPG receberam, aprovaram respectivamente, 32 e 14 de projetos conjuntos para financiamento entre países do bloco no âmbito da pós-graduação (CRC-ES, Ata 2, 2011).

Para o “Programa de Intercambio Português-Espanhol” foram aprovadas 5 propostas de projetos bilaterais entre Brasil e Argentina, com financiamento argentino das propostas com teto máximo de 50.000 pesos argentinos por ano de execução dos projetos, com execução iniciada no ano de 2012 (CRC-ES, Ata 2, 2012). A partir do ano de 2012 convencionou-se a partir de deliberações do CRC-ES na XLII Reunião a incorporação ao Programa de Formação de Recursos Humanos de convocatórias para as modalidades de doutorado completo, assim como de bolsas de doutorado-sanduíche; e a priorização de projetos multilaterais para o PFPG e o PPCP, com a participação de pelo menos três países do bloco Mercosul; e de projetos que contassem com a participação do Paraguai e de suas IES:

Teniendo en cuenta la existencia de líneas de financiamiento específicas para proyectos de Asociación bilateral entre Argentina y Brasil (Programa de Centro Asociados para el Fortalecimiento de Posgrados CAF-BA) no se financiarán proyectos conformados por una asociación entre estos dos países, estimulado la asociación cooperativa con otros socios del Mercosur (CRC-ES, Ata 2, 2012, p. 5).

Diante disso, considera-se que, na busca pelo fortalecimento dos países membros do Mercosul, mediante o estímulo à solidariedade orgânica multilateral, o bloco impõe a restrição ao financiamento de projetos exclusivamente bilaterais, nomeadamente, entre Brasil e Argentina. A prerrogativa utilizada caminha pela lógica de que a cooperação é um instrumento que serve à redução das assimetrias regionais, de modo que os demais estados-parte pudessem ser contemplados com o capital científico dos países supracitados. Nesta perspectiva, registram-se, nas chamadas de 2011, relacionamentos multilaterais em que outros estados, na condição de associados ao bloco, têm suas IES inseridas nos projetos, muitas vezes na condição de receptoras, a citar: “Argentina-Brasil-Paraguai”; “Argentina-Brasil-Paraguai-Uruguai”; “Argentina-Uruguai-Venezuela”; “Uruguai-Argentina”; “Brasil-Argentina-Uruguai”; “Uruguai-Argentina”; “Uruguai-Argentina-Chile”.

Em continuidade ao exposto, registra-se que em convocatória do ano 2013 do Programa de Fortalecimento da Pós-Graduação (PFPG), novos delineamentos foram assumidos quanto à conformação das parcerias bilaterais e multilaterais desejadas para a produção de novas redes e relacionamentos interinstitucionais na pós-graduação, dado que entre os critérios de restrição à novas propostas incluíssem projetos com participação exclusiva de IES apenas do Brasil e Argentina, e reafirmaram a prioridade para projetos que envolvam o Paraguai, considerando a pequena expressão que as atividades de mobilidade e relacionamentos entre IES tem assumido para com o país. Conquanto, no chamado de 2013, a lógica de parcerias multilaterais que valoram a proposição de três ou mais estados como parte de relacionamentos interinstitucionais para a organização da mobilidade acadêmica e coprodução de pesquisa e investigações se mostra defasada, ao passo que as redes desenhadas e projetos apoiados se destinaram em maior parte a “Uruguai-Brasil” e “Uruguai-Argentina” (GT-SIMERCOSUR, Ata 4, Anexo XVI, 2017).

Destaca-se a vedação, no caso de projetos de proponentes argentinos, para projetos participantes/vinculados aos programas Comissão Assessora do Programa de Fortalecimento da Pós-Graduação Brasil-Argentina (CAPG-BA) e Comissão Assessora do Programa de Fortalecimento Brasil-Argentina (CAPF-BA), ambos da Argentina, e para os proponentes brasileiros, da participação nos programas Mincyt (Chile) e Udelar (Uruguai) e nos dois primeiros programas argentinos citados anteriormente (CRC-ES, Ata 1, Anexo XII, 2013, p. 5). A decisão sublinha o esforço do SEM em evitar a endogenia ao apoiar projetos e redes de pesquisa que conformam relacionamentos que não promovem a superação de assimetrias já presentes nos sistemas educacionais do bloco Mercosul, considerando que as parcerias universitárias e iniciativas entre países que já detinham relações bilaterais em determinadas áreas ou apoio de agências governamentais para o desenvolvimento de projetos conjuntos não são objeto do intento de fortalecimento da pós-graduação.

Ressalta-se que, historicamente, Brasil e Argentina têm sido os países de maior fluxo de cooperação, com números de maior amplitude quanto à mobilidade e produção de projetos de pesquisa conjuntos, assim como no sentido das parcerias universitárias. A esse respeito, replica-se a análise de Perrotta (2014) sob a situação, ao que no sentido da pós-graduação:

Vale destacar que esta iniciativa regional de cooperación en el ámbito del posgrado se erigió a partir de los programas de cooperación bilaterales que encaminan los socios, puntualmente, Argentina con Brasil; en otras palabras, es una experiencia de mercosurización de relaciones bilaterales (Perrotta, 2014, p. 8).

Por conseguinte, as relações de cooperação entre estes países já se davam em alguma medida, estando pré-estabelecidas, e mediante o modelo de trabalho do SEM e o marco do PPCP e PFPG, receberam o selo do Mercosul. Assim, apesar de que os programas de mobilidade do SEM tenham sido um ponto de inflexão quanto à aglutinação regionalizatória das políticas de internacionalização para a pós-graduação, não se produziram grandes êxitos quanto à coprodução de novos relacionamentos entre países, conquanto, ampliaram-se os fluxos de circulação de pessoal acadêmico, o que oportunizou inegáveis contribuições no sentido da cooperação.

No tocante à mobilidade no âmbito da pós-graduação, o relatório de avaliação registra a formação de redes acadêmicas mediante o intercâmbio de pesquisadores docentes em missões de trabalho e estudo. Conforme expresso no relatório de avaliação,

Se conformaron redes entre las instituciones de educación superior, según fortalezas, sin priorizar áreas temáticas [...]. Entre 2011 y 2015 se implementaron 54 proyectos en el marco de los programas Proyectos Conjuntos de Investigación (PPCP) y Fortalecimiento de Posgrados del Mercosur (PFPG) que involucraron a instituciones de Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia y Chile (CRC-ES, Ata 3, Anexo VIII, p. 21, 2015).

Destaca-se, como comentário final ao plano e sua execução, o enfoque em programas e políticas de natureza multilateral e com ênfase na cooperação internacional como vetor de integração regional a partir da proposição da mobilidade para a promoção da acreditação e qualidade na educação superior. De forma a oportunizar a condução de trabalhos com sinergia entre as proposições e de forma autonomizada, registra-se enquanto logro alcançado, sob a vigência deste plano operativo, a produção do grupo de trabalho SIMERCOSUR, e a criação do sistema homônimo de gestão integrada de mobilidades. Nesse ínterim, os programas e ações estratégicas para a graduação e pós-graduação, ainda que não emparelhadas quanto a volume de

investimentos no contexto da mobilidade de pessoal acadêmico, assim como na criação de oportunidades de intercâmbios, bolsas e auxílios, seguiram de forma harmônica, com números constantes. A partir do V Plano do SEM, novos critérios de fomento à convocatórias de programas de mobilidade oportunizaram um caráter multilateral às relações internacionais, oportunizando a cooperação solidária e identidade multicultural que reforçou o fluxo de mobilidades para Estados-Parte e membros associados do bloco que historicamente detinham status de pouca atividade como país receptor das ações de mobilidade.

O VI Plano de Ação do SEM (2017-2020) foi outorgado a partir da Decisão nº 21/2017 do CMC, na L Reunião do CMC realizada em Mendoza, Argentina. Deste documento, destacam-se os eixos estratégicos que conduzem a arquitetura de integração regional do bloco em matéria educacional: “1) *Generación y difusión del conocimiento*; 2) *Movilidad para la integración regional*; 3) *Calidad y equidad*; [y] 4) *Inclusión y participación social*” (CMC-Mercosul, 2017, p. 3). A consubstanciação destas macrodiretrizes evidencia uma tentativa de consolidação de uma perspectiva contra-hegemônica para a internacionalização da educação superior no contexto do Mercosul, articulando a dimensão acadêmica aos imperativos de justiça social.

A avaliação do Plano de Ação 2017-2020 do SEM oportunizou o cotejo das metas e a instrumentalização das atividades previstas. De início, a Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) da Argentina e o Viceministerio de Educación Superior y Ciencias (VESC-MEC) do Paraguai atuaram prioritariamente no processo avaliativo, tendo desenvolvido metodologia de análise dos objetivos e respectivas metas e atividades. No que se refere ao financiamento, considerou-se que a meta se manteve em déficit, haja vista que não houve um movimento claro de ampliação das mobilidades. Acerca disso, as delegações argentinas e paraguaias apontam: “[...] *tiene varios elementos que medir, primero el aumento de movilidad en función del financiamiento y segundo el financiamiento genuíno. Ninguno de los dos aspectos se cumplió, a pesar del pedido de la RME al CMC*” (GTSIMERCOSUR, Ata 4, Anexo VI, p. 2-3, 2019).

Ao considerar a pós-graduação, a avaliação realizada demonstrou a não execução de metas referentes ao desenho de programas de pós-graduação regionais, assim como de formação de redes através de convocatórias dos programas voltados à formação continuada stricto sensu. Em retrospecto, no que concerne ao Programa de Associação Acadêmica de Pós-Graduação do Mercosul (PASAP)³, principal iniciativa do SIMERCOSUR para as mobilidades na pós-graduação, desde o ano de 2017, que marca o início da implementação das atividades do plano de ação, nota-se amplo decréscimo nas linhas orçamentárias dos países para apoiar o desenvolvimento das ações.

Para o ano 2017, Brasil e Venezuela não apresentaram informe de disponibilidade de recurso para convocatórias, o que provocou a necessidade da Presidência Pró-Tempore do Uruguai solicitar esclarecimentos com os países sobre o financiamento, o que acabou não surtindo efeitos reais quanto a novos aportes para o programa por parte desses países (CRC-ES, Ata 1, 2016). Registra-se que a indisponibilidade de fundos brasileiros para o programa também é algo que diz respeito ao PGPE, conforme verificado na Ata da LV Reunião do CRC-ES, e na 1ª e 2ª Reuniões do GT SIMERCOSUR de 2017, sobremaneira, nesta segunda, em que foi realizado informe conjunto das delegações dos Estados sobre o avanço das convocatórias do PASAP e PGPE, com termos de referência em desenvolvimento para novos editais

³ Com a criação do Programa de Associação Acadêmica de Pós-Graduação do Mercosul (PASAP) a partir da LII Reunião CRC-ES (CRC-ES, Ata 2, 2015), o PPCP e PFPG foram aglutinados em uma única proposta, orientada a unir os objetivos dos projetos anteriores com o fito de reduzir as assimetrias entre os programas de pós-graduação dos países dos Estados-Parte do bloco.

Em síntese, a continuidade das ações previstas para os programas do SEM para a pós-graduação se viram ameaçadas pelo contexto de desfinanciamento, consideradas as políticas de austeridade fiscal interpostas em determinados países do bloco, o que, com efeito, gerou a revisão do marco original de fomento das atividades de mobilidade do PASAP e PGPE. A partir da LV Reunião de Ministros da Educação, realizada em Brasília no dia 29 de novembro de 2019, sob o governo de Jair Messias Bolsonaro do Partido Liberal (PL), o Brasil comunica a sua decisão de saída do SEM. Conforme registrado em ata, “o Ministro da Educação do Brasil anunciou a decisão soberana do país de retirar-se do Setor Educacional do MERCOSUL” (RME, Ata 2, 2019, p. 2). A decisão unilateral do país evoca a mudança atitudinal face à pauta da educação, corroborada pela agenda do ministro da educação brasileiro à época, Abraham Weintraub, que informou a saída do SEM alegando “[...] suposta ineficiência do Setor Educacional do Mercosul” (Rosevics; Carvalho, 2022, s. p.). Esse fato gerou consequências diretas no caráter da influência exercida pelo país nos processos de governança do setor, sem representação direta. Com a não participação oficial do país nas RME de todo o ano de 2020 (reuniões LVI, de 25/06/2020 e LVII, de 16/11/2020), as decisões expressas em ata ficaram sujeitas aos dispositivos da Decisão CMC 44/201539 (Rosevics; Carvalho, 2022).

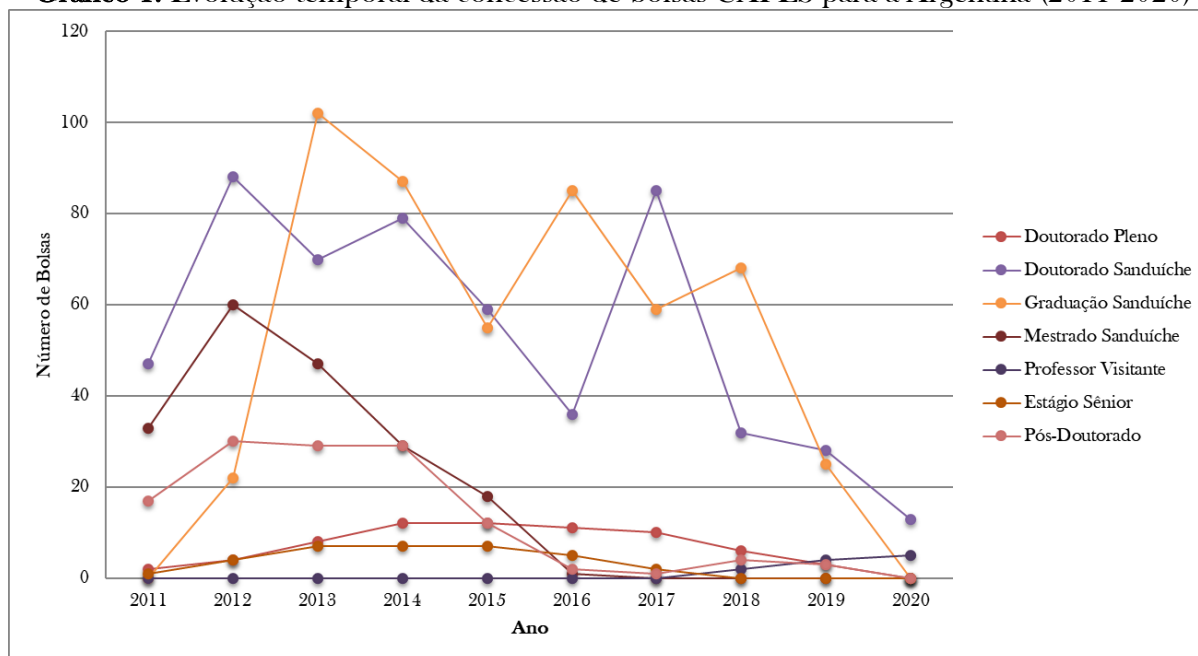
Com a crise sanitária mundial instalada pela pandemia de Covid-19, as reuniões da CAES, assim como as RME, passaram a ser realizadas majoritariamente através de videoconferências. A partir da Ata 1 do ano de 2020 da Reunião da CAES, sob o marco do SIMERCOSUR, foi acordado que no segundo semestre de 2020 seriam aprofundadas as dinâmicas e estratégias para virtualizar os processos de internacionalização das universidades e redes formadas, colaborando para o fortalecimento das instituições da região e dos programas de mobilidade. Ainda assim, a CAES reforça que esta linha de ação é contingencial, explorando que estas são medidas responsivas ao cenário vivenciado na pandemia. Na oportunidade, instrumentalizou-se o modelo de intercâmbios remotos, alinhado à perspectiva da “internacionalização em casa” (Nilsson, 2003; Knight, 2008). Nesse aspecto, Argentina e Paraguai assinalaram a necessidade de pensar de forma contextualizada, evocando o imperativo de “[...] *un enfoque más amplio sobre la internacionalización de la educación y de pensar en un plan regional sobre la materia, en sintonía con las políticas que se están desarrollando a nivel nacional en los países del MERCOSUR*” (CAES, Ata 3, 2020, p. 5).

Portanto, a conjuntura de integração regional, no íterim do VI plano de Ação do SEM (2016-2020), foi fortemente assolada pela realidade geopolítica e sanitária. No plano político, o voluntarismo ideológico que marcou a política externa do governo de Jair Bolsonaro resultou no progressivo desengajamento e no subsequente esvaziamento da participação ativa do Brasil nas instâncias do SEM, fraturando o histórico canal de diálogo direto com a Argentina. Como fator de endossamento dessa tensão, adiciona-se os profundos cortes e restrições orçamentárias nos fundos das agências de fomento da educação superior brasileira, designadamente, na CAPES e no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). Considerado esse cenário de desmonte e a operacionalização da mobilidade virtual, o balanço deste período evidencia que a relação bilateral entre Brasil e Argentina foi duramente impactada, legando aos anos subsequentes o complexo desafio de reconstruir as pontes normativas oficiais e o financiamento necessário para que a internacionalização da educação superior recupere seu caráter solidário, endógeno e integrador.

Diante desse contexto, no qual despontam rupturas e descompassos que incidiram sobre o contexto regional do Mercosul, conduz-se a análise do VI Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) (2011-2020), cotejando em que medida a internacionalização com a parceira estratégica Argentina e com o bloco foi, de fato, internalizada como prioridade soberana pela geopolítica

educacional brasileira, ou se acabou preterida pelas pressões de inserção global assimétrica que historicamente orientam os cânones da educação superior no país. De forma a ilustrar as relações produzidas no período, elabora-se a partir do gráfico 1 as concessões de bolsas para mobilidade de pessoal acadêmico direcionadas à Argentina:

Gráfico 1: Evolução temporal da concessão de bolsas CAPES para a Argentina (2011-2020)



Fonte: Elaborado pelos autores com dados coletados na Plataforma GeoCAPES (Brasil, 2026).

O desmonte da cooperação bilateral entre Argentina e Brasil, teorizada considerando o contexto político e das restrições orçamentárias, é visível na concessão de bolsas da CAPES para a mobilidade acadêmica entre 2011 e 2020. O dinamismo se projeta com distribuição robusta de recursos na primeira parte do decênio, seguido de um declínio progressivo marcado pelas políticas de austeridade fiscal, pós 2015. Esse colapso quantitativo na concessão de bolsas pela CAPES, no final do decênio, materializa o profundo descompasso entre a projeção normativa constituída no âmbito do SEM, em termos de integração regional solidária por meio da internacionalização da educação superior, e a realidade operacional da agência brasileira de fomento.

Nesse ínterim, sob o eixo CSS, permanecem em andamento os projetos/parcerias universitárias com concessões individuais, tanto com a ALC em geral, como também com os países do Mercosul, notadamente com a Argentina (CAPG, CAPF e CBDA) e Uruguai (UdelaR Docente; UdelaR Projeto). A esse respeito, o relatório de gestão da agência no ano de 2010 assevera:

No âmbito multilateral, importantes mecanismos de cooperação bilateral foram expandidos para o MERCOSUL, criando oportunidades de apoio a projetos conjuntos de pesquisa (Programa de Projetos Conjuntos de Pesquisa - MERCOSUL PPCP-MERCOSUL), a parcerias universitárias (Programa de Associação para Fortalecimento da Pós-Graduação) e à formação docente (BOLSAS-MERCOSUL). Destacam-se o ensino da língua portuguesa e espanhola (Parceria Graduação MERCOSUL), bem

como a oferta de 20 bolsas de estudos de pós-graduação na área da Saúde, e 30 para as diversas áreas do conhecimento para o bloco da UNASUL (Brasil, 2010, p. 56).

Quanto às bolsas concedidas mediante programas e projetos de natureza bilateral para Estados-Parte e Países Membros associados ao Mercosul, entre 2005 e 2010 há forte prevalência de concessão e manutenção de bolsistas sediados na Argentina. O Uruguai e Chile detêm ações esporádicas de cooperação, com um fluxo de concepção de projetos em conjunto, e missões de estudo e trabalho breves, com pouca incidência. Os demais países, contam com projetos ou ações pontuais de cooperação risíveis.

Com a aprovação do VI PNPG (2011-2020), no governo da presidenta Dilma Rousseff, e posterior execução no íterim entre a sua gestão e a do posterior presidente Michel Temer, a política nacional da pós-graduação prevista nesse plano traz especial atenção à formação de redes de cooperação interinstitucionais, sinalizando um maior interesse pela promoção de ações de internacionalização, efetivadas sobremaneira via indução, objetivando a excelência acadêmica. A CAPES, por intermédio de programas e editais, têm sinalizado qual a instrumentalidade desejada para a consecução das relações internacionais, as quais assumem o paroxismo na organização da avaliação (Azevedo; Oliveira, 2019).

No tocante à Cooperação Sul-Sul (CSS) foram desenvolvidas e mantidas ações estratégicas referentes ao relacionamento com países da América do Sul, América Central e Caribe, assim como países do continente africano e China. Foram destacados nesse exercício os programas entre a CAPES e a Argentina (CAPG-B; CAFB-BA; MINCyT), com Cuba (MES-Cuba), com o Haiti (PRO-Haiti), com o Uruguai (UdelaR). Além disso, destacam-se os programas multilaterais desenvolvidos sob a égide do SEM, a partir da coordenação da Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior (CRC-ES)⁴, como o MARCA, o PFPG, o PGPE e o PPCP.

No ano de 2012 e 2013, foram destacados em relatório de gestão da CAPES os projetos conjuntos de pesquisa e as parcerias universitárias com a Argentina e Uruguai, sob o marco da CSS. No caso argentino, a partir do MINCyT (46 projetos e 7 bolsistas); PROBITEC (10 projetos ativos), CAPG-BA (21 projetos e 51 bolsistas) e CAFB-BA (26 projetos e 40 bolsistas), e no uruguaio, mediante o programa UdelaR, com o UdelaR-Docentes (19 projetos aprovados) e UdelaR-Projetos (34 projetos ativos), totalizando “[...] 17 bolsistas brasileiros no exterior e 17 bolsistas estrangeiros ativos nesse programa” (Brasil, 2012, p. 101).

Entre 2014 e 2015, os relatórios de gestão da CAPES (Brasil, 2014; Brasil, 2015) não mencionam particularidades das ações de internacionalização e programas ativos mantidos no âmbito da CSS, ou detalham atividades específicas relacionadas à cooperação internacional para o desenvolvimento para além das previstas e executadas dentre o PEC-PG. Conquanto, a partir dos dados da plataforma GeoCapes torna-se visível a manutenção das ações, porém com decréscimo do volume de bolsistas apoiados nos países que até então eram os destinos mais requisitados no exterior, a saber: Argentina, Uruguai e Chile.

⁴ A Comissão Regional Coordenadora do Ensino Superior (CRC-ES) era o órgão responsável pela formulação, coordenação e monitoramento das políticas de educação superior no âmbito do Setor Educacional do MERCOSUL. Vinculada ao Comitê Coordenador Regional (CCR), desempenhava função consultiva e de articulação entre os Estados Partes, coordenando iniciativas relacionadas à acreditação da qualidade, à mobilidade acadêmica, ao reconhecimento de títulos e à cooperação interinstitucional entre as instituições de ensino superior da região. Com a reestruturação organizacional do Setor Educacional do MERCOSUL, a Comissão passou a ser oficialmente denominada Comissão de Área de Educação Superior (CAES), mantendo a responsabilidade pela coordenação das políticas regionais voltadas à educação superior.

A partir de 2016, o país, em um cenário de crise institucional, viveu o impeachment da então presidenta Dilma Rousseff, e a ascensão ao poder de Michel Temer, vice-presidente à época. Por conseguinte, em 2018, em uma virada paradigmática com a ascensão da extrema direita ao poder, Jair Bolsonaro (PL) foi eleito para a presidência. Nesse contexto, o país experimentou uma transição política, socioeconômica e regulatória com uma guinada para o ultraliberalismo, o que marcou fortemente o comportamento das atividades de expansão e consolidação das relações internacionais brasileiras, transformações no âmbito doméstico e na política externa, e majoritariamente, a racionalidade com a qual se davam as ações de cooperação internacional acadêmica.

A partir dos dados de mobilidade e concessão de bolsas para o exterior visualizados nos anos de 2016 a 2020 depreendem-se determinadas tendências de financiamento e regulação dos processos de internacionalização da pós-graduação brasileira. Compreende-se que o período é de severa retração, com a finalização do CsF e diminuição gradativa de recursos aportados para a cooperação internacional, sufocando parcerias, redes de pesquisa e vínculos interinstitucionais mediante a precarização institucional da pauta da educação superior nas gestões neoliberais de Michel Temer (MDB), em 2017, e Jair Bolsonaro (PL), entre 2018 e 2021.

O regime de austeridade fiscal assumido e a outorga da Emenda Constitucional (EC) 95/2016 impactaram não somente a economia doméstica, como também aspectos fundamentais da manutenção da política externa brasileira, sobremaneira no campo de CT&I e pesquisa e desenvolvimento. As políticas e programas sociais sofreram grandes efeitos, e a agenda de cooperação internacional se viu sitiada ideologicamente, com o aparelhamento das instituições e do fomento, concedido prioritariamente a programas e projetos de cariz alinhado aos objetivos estratégicos de desenvolvimento dos governos neoliberais supracitados.

Por outro lado, a agenda de internacionalização assume uma ordem hegemônica, aproximando-se da perspectiva transnacional, a partir do novo programa estratégico de cooperação internacional, o Programa Institucional de Internacionalização (CAPES-PrInt), e a alocação de volumes de recurso à pautas até então desconsideradas no campo da macroestratégia para a pós-graduação, como para a subárea de “Defesa Nacional”. A perspectiva da agência quanto aos resultados do CAPES-PrInt incidiam em uma expectativa de modernização das ações de internacionalização, em uma abordagem considerada estratégica e direcional, conquanto, a seletividade das parcerias, e o dimensionamento das ações à temas e relações bilaterais em um sentido de cooperação Norte-Sul tornaram os fluxos de mobilidade restritos à nações do Norte Global, mais especificamente com destino à países de capitalismo avançado, e em detrimento das modalidades de cooperação para o desenvolvimento, ou equitativa/solidária.

Nesse ponto, soma-se à crítica a impossibilidade de extensão das benesses do programa às instituições de ensino superior em sua grande amplitude, visto que os critérios para participação no programa eram excludentes e segregatórios. A quantidade ínfima de IES aptas, e por fim, selecionadas para o programa em todo o Brasil ilustra com clareza essa afirmação, uma vez que apenas 36 destas puderam celebrar acordos para o recebimento dos benefícios atrelados ao CAPES-PrInt, confirmando o perfil supressivo da proposta do programa, de modo que as oportunidades foram ocupadas majoritariamente por acadêmicos das *hard sciences*, e do campo das STEM.

Em seguimento, o ano de 2020, em razão da crise sanitária global instalada pela pandemia de Covid-19, impôs diversos desafios no âmbito da internacionalização e efeitos desastrosos no cenário da ciência brasileira. Desmobilizou-se o ímpeto de produção de relações internacionais acadêmicas e mobilidade, com ações concentradas em produzir a reversão do envio dos bolsistas e pessoal acadêmico, repatriando-os em caráter de urgência; assim como, produzindo novas

racionalidades para o caráter da atividade de internacionalização via novas tecnologias digitais de informação e comunicação (TDICs).

Diante do exposto, a análise do VI PNPG (2011-2020) revela que a política de internacionalização do Brasil apresenta ambivalências quanto aos seus propósitos, oscilando entre a integração regional solidária e a competitividade global. Por um lado, o documento reverbera a relevância da cooperação com os Estados-parte do Mercosul, por outro prioriza a relação do Brasil com o Norte Global, sobretudo, no contexto do Programa Capes-PrInt. Por conseguinte, não há um alinhamento coeso entre as diretrizes e práticas induzidas pela CAPES com as demandas de mitigação das assimetrias regionais propostas pelos V e VI Planos do SEM.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar as ações de internacionalização desenvolvidas entre Brasil e Argentina no âmbito do Setor Educacional do Mercosul, a partir da indução à mobilidade internacional promovida pela CAPES. Para tanto, a partir dos Planos Estratégicos do SEM e do VI Plano Nacional de Pós-Graduação brasileiro, buscou-se investigar a partir das diretrizes políticas de internacionalização brasileira e os dados de mobilidade internacional, como os processos de cooperação entre o Brasil e Argentina são projetados, priorizados e tensionados. Para tanto, foram analisadas as atas de reunião de grupos de trabalho e comissões de área do SEM relacionados à Educação Superior, planos estratégicos do setor, o PNPG brasileiro em vigência (2011-2020), e dados referentes aos Relatórios de Gestão e Atividades da CAPES e da plataforma GeoCAPES.

Compreende-se que o Brasil e a Argentina, enquanto Estados-Parte fundadores do Mercosul, detém papel de protagonismo em toda a experiência de produção e conformação da entidade supranacional, exercendo poder na arena burocrática e decisória da agenda regional a partir do prestígio gozado enquanto agentes legitimados nos foros consultivos, deliberativos e injuntivos do bloco.

Entretanto, ambos países passaram por transições políticas e ideológicas que impactaram diretamente na condução da internacionalização da educação superior, sendo possível identificar pelo menos três fases no recorte temporal analisado. Na primeira, entre 2011 e 2015, foi perceptível um alinhamento político neodesenvolvimentista, capitaneado pelas gestões de Dilma Rousseff (Brasil) e Cristina Kirchner (Argentina). A política externa de ambos os países pontuou a integração regional e a coesão social como cerne da internacionalização do ensino superior, seguindo os ímpetus do SEM. Na segunda, vivenciada entre 2015 e 2018, ocorreu uma guinada política cuja ênfase neoliberal foi desencadeada por Mauricio Macri na presidência da Argentina (2015) e ascensão de Michel Temer ao poder no Brasil após o impeachment de Dilma Rousseff (2016).

Neste contexto, ocorreu um ciclo de reformas neoliberais de austeridade que esvaziou a capacidade de fomento estatal e subordinou a cooperação regional a métricas mercadológicas de eficiência. Na terceira fase, entre 2018 e 2020, é possível visualizar um cenário marcado por fratura diplomática decorrente da extrema polarização ideológica entre as gestões de Jair Bolsonaro (Brasil) e Alberto Fernández (Argentina). A política externa brasileira assumiu caráter hostil ao multilateralismo, sobretudo, no contexto do Mercosul; aspecto que foi materializado pela saída do Brasil do SEM.

A internacionalização bilateral entre Argentina e Brasil tornou-se, assim, um ato de resistência institucional das próprias universidades, que utilizaram sua autonomia para manter laços à revelia do congelamento diplomático promovido pelos governos federais. Ressalta-se que,

ao início das atividades de cooperação internacional desenvolvidas sob a égide do SEM, em matéria de integração e estabelecimento de parcerias estratégicas para a indução da cooperação entre os Estados do Mercosul, as ações de internacionalização já detinham fluxos tímidos, porém existentes, de cariz bilateral. O enfoque não se detinha na regionalização, mas sim em relações entre países fronteiriços e de tradicional cooperação aduaneira, comercial e produtiva em geral.

Nesse contexto, o Brasil, por iniciativa da CAPES, seguia fomentando parcerias com incentivo à integração regional em caráter de oportunidades entre países, em linhas de ação unitárias que diziam respeito à conformação de redes acadêmicas de bilateralidade como com a Secretaria de Políticas Universitárias do Ministério da Educação e Cultura, e a Fundação Artorchas, da Argentina; com a Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), no Chile; e UdelaR, no Uruguai. No marco do PEC-PG, por exemplo, a iniciativa mais próxima em intento e racionalidade às políticas do SEM de cooperação internacional, o Brasil veio produzindo acercamentos com outras instâncias nacionais na região latino-americana, produzindo novos relacionamento com países como Cuba e Peru, e regulando com um pouco mais de esforço a reprodução das linhas de mobilidade e fluxos de pessoal altamente qualificado em missões de estudo e trabalho na Argentina, sob o interesse de evitar endogenias e relacionamentos engessados, isomórficos, na produção da internacionalização na região.

A despeito do número crescente da oferta de concessões de bolsas e auxílios para países da ALC, percebe-se uma falta de alinhamento macroestratégica entre a indução de ações da CAPES para a internacionalização na região latino-americana e no Mercosul, e as ações em que a agência era partícipe no plano de governança supranacional do SEM; disto depreende-se uma descoordenação das atividades e objetivos envolvidos no processo de produção da cooperação internacional. A lógica de integração e solidariedade na postulação de políticas, programas, editais e convocatórias era factível, contudo, correspondente a estratégias pontuais e relacionamentos delineados pela natureza das relações pré-existentes.

A esse ponto, seguiram de forma não antagonica, porém sem intersecções claras e uma coordenação aberta da política de integração e cooperação dos países do bloco as ações de internacionalização. Assim, ao mesmo tempo que programas do SEM seguiram ativos, e destinados para um “mesmo” público e destino das concessões que os programas e projetos domésticos dos países, seguiram ativas iniciativas com os Estados-Parte através da CAPES, isoladamente, como o Acordo CAPES/Fundação Artorchas, o Acordo CAPES/Secretaria para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva de Argentina (SECyT), o Acordo CAPES/Secretaria de Políticas Universitárias (SPU), do Ministério de Cultura e Educación da Argentina; o Acordo CAPES/CONICYT, do Chile; e o Acordo CAPES/UdelaR, com o Uruguai.

Registra-se que, a despeito dos esforços para a ampliação da diversificação de relacionamentos entre os Estados-Parte do bloco que detinham mais expressão de consolidação dos sistemas educativos do ensino superior e de abertura à internacionalização e os Estados associados, ou de fraca expressão de cooperação em matéria acadêmica; o fluxo de missões de estudos e trabalho para pessoal docente e acadêmico entre 2011 e 2014 seguiu concentrado massivamente entre projetos e ações no PPCP e PFPG nas ações entre Argentina, Brasil e Uruguai. Nesse ponto, orienta-se o raciocínio à relação expressa por Perrotta (2014) quanto ao processo “mercosurização das relações bilaterais”, em que a partir do novo selo Mercosul, estampado pelo SEM com a justaposição e aglutinação de políticas de cooperação dos Estados-Parte integradas em um único sistema de mobilidade internacional, a internacionalização em face do ímpeto de integração regional é complementar e tributária à relações que não necessariamente são construídas e formuladas nos foros deliberativos e consultivos da RME e da CRC-ES.

Com as mudanças perceptivas no paradigma das relações internacionais acadêmicas, a desmobilização da cooperação internacional em determinadas áreas do conhecimento, além da diminuição dos fluxos e eleição de destinos na ALC e Mercosul, o cenário de produção de relações multilaterais entre o Brasil e os Estados do bloco sofreu efeitos severos. Salienta-se que as relações fomentadas e reproduzidas se mantiveram no campo das relações bilaterais, e sem associação a um sistema supranacional condutor das estratégias de cooperação para os países do bloco, em uma perspectiva de coordenação aberta; nem tampouco foram pensadas a partir da política externa brasileira com o ímpeto de integração regional e acercamento às nações do Mercosul.

A despeito dos esforços para a condução da melhoria das relações de fomento do sistema, as políticas de austeridade e divergências no plano político dos regimes de cada Estado do bloco fizeram com que o seu desfinanciamento gradativo compromettesse os objetivos estratégicos de ampliação de oportunidades e convocatórias para a mobilidade internacional na região, nomeadamente com a ausência brasileira no plano orçamentário para a sustentação de programas para a pós-graduação, como o PASAP e o PGPE. A ênfase recai, nesse ponto, nas convocatórias relacionadas aos programas voltados às carreiras de graduação, principalmente o MARCA, performativo da lógica de acreditação praticada pelo SEM com o sistema Arcu-Sul.

Depreende-se também que, no contexto de produção dos relacionamentos entre os países do bloco, os fluxos de circulação de pessoal docente e estudantes e a conformação de redes somente confirmam os relacionamentos pré-estabelecidos entre países membros, mesmo com os esforços empregados nas convocatórias para romper com as endogenias e o isomorfismo das relações face a produção e disseminação do conhecimento.

A experiência do SEM, a partir das análises dos V e VI Planos, revela a importância de pensar a internacionalização a partir da lógica da integração regional, a partir dos novos regionalismos, de forma solidária e colaborativa; não obstante, as políticas de cooperação acadêmica bilaterais e multilaterais desenvolvidas entre os países do bloco, a partir do seu setor educacional, dimensionam esse posicionamento como estratégia de desenvolvimento sustentável e soberano. Conquanto, há que se afirmar que as posições firmadas em matéria de cooperação são tributárias de relações firmadas a priori entre os países membros do bloco, reafirmadas com a produção de novas experiências, nomeadamente a partir da indução da internacionalização a partir de editais e convocatórias para IES e instituições em geral.

A desarticulação presente entre as ações de caráter multilateral sob o selo do Mercosul, e os relacionamentos e cooperação bilaterais entre os países do bloco formam uma situação de justaposição, e/ou em alguns casos, de aglutinação de atividades que conformam uma endogenia de relacionamentos, diretrizes e a produção de conhecimentos e disseminação atrelada aos mesmos objetivos funcionais e interesses estratégicos, sem pluralidade e coordenação administrada logicamente pela instância de governação no plano supranacional para a integração regional. Assim, os próprios programas e políticas conformados em razão da esfera de atuação da RME e da CAES, antiga CRC-ES, para com o SIMERCOSUR, são também produtos em grande medida de relacionamentos que foram produzidos sob a égide das relações internacionais e política externa dos Estados à parte, a citar Argentina e Brasil como principal exemplo.

Nesse ponto, o Brasil se posicionou fortemente como indutor de ações e políticas de internacionalização de perfil integrador e posicionadas estrategicamente no sentido da regionalização e para a cooperação de perfil equitativo, solidário e contra-hegemônico na ALC, e majoritariamente no bloco Mercosul. Todavia, depreende-se que a internalização destas lógicas cooperativas para o desenvolvimento e orientadas à formação de uma consciência regional, intercultural e orientada à cooperação internacional que rechaça a perspectiva de

transnacionalização não é uma característica fixa, imutável e tampouco inamovível no corolário da política educacional brasileira.

Com o advento do bloco Mercosul e a posição de Estados-fundadores assumida pelo Brasil e Argentina, considerada a inserção frequentemente propositiva dos países nos espaços discursivos do SEM, assevera-se que ambos viveram a agência de colaboradores com posicionamento pleno nas instâncias deliberativas e enquanto partícipes ativos a partir de suas representações na pauta educacional, sobretudo, na agenda relacionada ao ensino superior no bloco. Porém, a política externa brasileira e argentina, resguardadas as suas particularidades, a partir das transições políticas, sociais, econômicas e regulatórias experimentadas entre as gestões neoliberais, as rupturas de projeto societário com a mudança dos blocos no poder, assim como depois, com o acirramento ultraliberal, produziram efeitos e impactos diversos na formulação da cooperação e da participação dos países enquanto agentes propositores e moduladores da cooperação internacional com o Mercosul, e entretanto, da agenda de internacionalização mediante relações bilaterais entre eles na pauta da educação superior.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; OLIVEIRA, João Ferreira de. Internacionalização da educação superior e avaliação da qualidade da pós-graduação: riscos e perspectivas no Brasil e no Reino Unido. **Eccos Revista Científica**, n. 51, e15166, out. /dez. 2019.

BOTTO, Mercedes. La transnacionalización de la educación superior: ¿qué papel juegan los nuevos regionalismos en la difusión de estas ideas? El caso del MERCOSUR (1992-2012) em perspectiva comparada. **Universia**, v.6, n. 16, p. 90-109, 2015.

BRASIL. CAPES. **Relatório de Gestão 2018**. Brasília: Ministério da Educação, 2018.

BRASIL. CAPES. **Relatório de Gestão do Exercício 2010**. Brasília: Ministério da Educação, 2010.

BRASIL. CAPES. **Relatório de Gestão do Exercício 2012**. Brasília: Ministério da Educação, 2012.

BRASIL. CAPES. **Relatório de Gestão do Exercício 2014**. Brasília: Ministério da Educação, 2014.

BRASIL. CAPES. **Relatório de Gestão do Exercício 2015**. Brasília: Ministério da Educação, 2015.

BRASIL. CAPES. **Plataforma GeoCAPES**, 2026. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 9 jul. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **VI Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020**. Brasília: CAPES, 2010.

DONINI, Ana María Cambours de. Internacionalización e integración de los sistemas de educación superior en el Mercosur educativo. **Revista de la Asociación de Sociología de la Educación**, v. 4, n., p. 52-71, 2011.

FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto; GARCIA, Pablo Daniel. Desafíos Para La Internacionalización De La Educación Superior desde uma perspectiva regional. **Integración y Conocimiento**, v. 1, n. 4, p. 13-25, 2016.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

KNIGHT, Jane. Student mobility and internationalization: trends and tribulations. **Research in Comparative and International Education**, v. 7, n. 1, p. 20-33, 2012.

LEÃO, Bruno Layson Ferreira. **A política de cooperação internacional da capes para o Mercosul: ações e estratégias para a indução da integração regional da pós-graduação**. 2026. 326 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2026.

MERCOSUL. Comissão de Área de Educação Superior. **Ata 1**, 2020.

MERCOSUL. Comissão de Área de Educação Superior. **Ata 3**, 2020.

MERCOSUL. Comissão Regional Coordenadora de Área de Educação Superior. **Ata 2**, 2011.

MERCOSUL. Comissão Regional Coordenadora de Área de Educação Superior. **Ata 2**, 2012.

MERCOSUL. Comissão Regional Coordenadora de Área de Educação Superior. **Ata 1**, Anexo XII, 2013.

MERCOSUL. Comissão Regional Coordenadora de Área de Educação Superior. **Ata 2**, 2015.

MERCOSUL. Comissão Regional Coordenadora de Área de Educação Superior. **Ata 3**, Anexo VII, 2015.

MERCOSUL. Comissão Regional Coordenadora de Área de Educação Superior. **Ata 1**, 2016.

MERCOSUL. Conselho Mercado Comum. **Plan de Acción del Sector Educativo del Mercosur hasta el 2020**, 2017.

MERCOSUL. Conselho Mercado Comum. **V Plano de Ação (2011-2015) do SEM**, 2011.

MERCOSUL. Grupo de Trabalho SIMERCOSUR. **Ata 4**, Anexo VI, 2019.

MERCOSUL. Reunião de Ministros da Educação. **Ata 2**, 2012.

MERCOSUL. Reunião de Ministros da Educação. **Ata 2**, 2019.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MIRANDA, Xiomara Zarur. Integración regional e internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe: Tendencias y perspectivas. Escenarios en la búsqueda de una decidida complementación. GAZZOLA, Ana Lúcia; DIDRIKSSON, Axel. (Orgs). **Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**. Caracas: IESALC-UNESCO, 2008.

MOROSINI, Marília; DALLA CORTE, Marilene Gabriel. Internacionalização da educação superior. In: MOROSINI, Marília. **Enciclopédia da Educação Superior**. Volume II, Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021, p. 35-169.

PERROTTA, Daniela. La región sudamericana como arena política para la nternacionalización de la Universidad. VII Congreso del IRI, I Congreso del CoFEL, II Congreso de la FLAEI. **Anais...**, La Plata, 2014.

SANTOS, Eduardo. Internacionalização da educação superior nos marcos da integração regional da América Latina: o caso da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. **Eccos Rev. Cient.**, São Paulo, n. 42, p. 57-84, jan. 2017.

SANTOS, Thauan; DINIZ JÚNIOR, Carlos Antônio. Integração Regional e Educação: o caso do Mercosul. **OIKOS**, v. 16, n. 2, p. 22-36, 2017.

| **Submetido em:** março de 2026

| **Aprovado em:** julho de 2026

| **Publicado em:** setembro de 2026