



2967 - Trabalho Completo - XIV ANPED-CO (2018)  
GT 11 - Política de Educação Superior

Internacionalização da educação superior brasileira: desafios rumos e algumas constatações  
Jose Vieira de Sousa - UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

### **INTERNACIONAIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: DESAFIOS, RUMOS E ALGUMAS CONSTATAÇÕES**

O artigo tem como objetivo analisar a internacionalização como indicador de qualidade do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei Nº 10.861, de 14 de abril de 2004, a partir de uma dupla referência – sua dimensão conceitual e os dados apresentados pelo Censo da Educação Superior de 2016 (INEP), a seu respeito. A reflexão proposta no artigo parte de duas premissas básicas. A primeira refere-se à ideia de que, como todo campo social, também o educacional constitui um espaço no qual determinado objeto está em disputa por sujeitos que revelam por ele interesses específicos. A segunda premissa remete ao fato de que o campo da educação superior brasileira é bastante heterogêneo, permitindo nele constatar um conjunto expressivo de instituições, dotadas de características muito distintas e peculiares tanto no setor privado como no público. A análise empreendida conclui que a divulgação dos dados pelo referido censo restringem os resultados da internacionalização das instituições brasileiras de educação superior à mobilidade estudante, faceta mais visível do fenômeno.

**Palavras-chave:** educação superior; Sinaes; indicador de avaliação, internacionalização.

### **INTERNACIONAIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: DESAFIOS, RUMOS E ALGUMAS CONSTATAÇÕES**

#### **Considerações iniciais**

O objetivo deste artigo é analisar a internacionalização como indicador de qualidade do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei Nº 10.861, de 14 de abril de 2004, a partir de uma dupla referência – sua dimensão conceitual e os dados apresentados pelo Censo da Educação Superior de 2016, a seu respeito.

A reflexão proposta no artigo parte de duas premissas básicas. A primeira refere-se à ideia de que, como todo campo social, também o educacional constitui um espaço no qual determinado objeto está em disputa por sujeitos que revelam por ele interesses específicos. "Para que um campo funcione, é preciso que haja objetos de disputas e pessoas prontas para disputar o jogo [...] que impliquem no conhecimento e no reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas" (BOURDIEU, 1983, p. 90). Em decorrência disso, há o reconhecimento de que, no âmbito da avaliação da educação superior, o conceito polissêmico de qualidade também constitui um objeto de disputa.

A segunda premissa remete ao fato de que o campo da educação superior brasileira é bastante heterogêneo, permitindo nele constatar um conjunto expressivo de instituições, dotadas de características muito distintas e peculiares tanto no setor privado como no público. Em decorrência dessa heterogeneidade, sua avaliação tende a se materializar na realidade concreta, marcada por desafios, contradições e, também, avanços. Para tanto, considera-se que o conhecimento da realidade e a perspectiva adotada para interpretá-la dependem da maneira como é concebida, ainda que isso aconteça de maneira implícita ou explícita (KOSIK, 1976).

## O campo como estruturador das relações sociais na perspectiva de Pierre Bourdieu

O campo da educação superior brasileira é formado por um expressivo número de instituições de educação superior (IES) que possuem vocações, missões e perfis bastante distintos, distribuição espacial e organização acadêmica variada. Além disso, possuem categorias administrativas diversificadas, podendo se vincular à esfera pública (federais, estaduais e municipais) ou à esfera privada.

Na perspectiva de Bourdieu (1983), as relações objetivas que configuram as disputas no campo podem ser de aliança e/ou conflito, competição/solidariedade, concorrência/ e/ou de cooperação entre posições diferenciadas, socialmente definidas. Para o autor, existem alvos, apostas, capitais e prêmios que orientam a organização dos microcosmos sociais que chama de campo. Apoiando-se nessa abordagem teórica, é possível concluir que o campo da educação superior é avaliado e regulado, tomando por base as normas negociadas e consentidas pelos atores que o compõem. Nesse campo são apresentadas aos seus agentes as possibilidades de travarem uma luta, por meio da qual constroem processos visando à disputa pela qualidade aferida em seu interior, considerando os indicadores estabelecidos pelo Sinaes, como, por exemplo, as práticas de internacionalização das IES.

Em consequência, na avaliação da educação superior brasileira também há um objeto em disputa, que toma como referência as dez dimensões da política do Sinaes, definidas pela Lei 10.861/2004. Nessa linha de raciocínio, as estratégias de internacionalização adotadas pelas IES traduzem a compreensão de que estas conhecem e reconhecem as regras e leis iminentes ao jogo do qual participam. Porém, a definição dessas estratégias não ocorre em um vazio, mas em uma arena de posições e relações objetivas (BOURDIEU, 1996) que, juntas, traduzem a especificidade do objeto da disputa – a qualidade – que se constrói tensionada a partir de duas grandes direções. De um lado, os marcos teóricos e políticos do Sinaes e seus desdobramentos e, de outro, a vida pulsante das IES – universidades, centros universitários, faculdades e institutos federais – que, por sua vez, passam por (re)construções cotidianas, fruto de múltiplas determinações de sua referências histórico-sociais, bem como de suas missões.

### A política avaliativa do Sinaes

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 206, inciso VII, define que o ensino será ministrado com base, dentre outros, no princípio da garantia de um padrão de qualidade, todavia não sinaliza elementos que contribuam para caracterizar ou descrever o que venha a configurar esse padrão. Na mesma direção, a Lei de Diretrizes e Bases – LDB nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) reitera essa determinação em seu artigo 3º, inciso IX, abordando a questão da qualidade de forma igualmente genérica.

Por sua vez, a Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004), explicita em seu artigo 1º, § 1º a intenção primeira da política de avaliação da educação superior, em vigor no Brasil:

*O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.*

Na atualidade, o Sinaes constitui a principal ferramenta das IES brasileiras, tendo passado por significativas mudanças, desde sua criação. Sua efetivação demanda a integração das instâncias e pessoas responsáveis pelas ações e processos que o configuram como uma política estruturada a partir de três componentes: (i) *avaliação das instituições*, sendo uma *externa*, realizada por comissões externas, compostas por especialistas designadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e outra, *interna*, a partir do trabalho das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), que a lei do Sinaes institui em cada IES, pública ou privada; (ii) *avaliação dos cursos de graduação*, que tem como objetivo identificar as condições de ensino oferecido aos estudantes pela IES, focalizando o perfil do corpo docente, a infraestrutura e a organização didático-pedagógica; (iii) *Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade)*, que busca aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos fixados pelas diretrizes curriculares de cada curso de graduação, tendo passado a ser censitário a partir de 2009.

Face às dimensões e aos indicadores do Sinaes, a Portaria Normativa nº 40/2007, republicada em 2010, fiza em seu artigo 33-A que, em cumprimento à Lei nº 10.861/2004:

- 1º Os conceitos de avaliação serão expressos numa escala de cinco níveis, em que os níveis iguais ou superiores a 3 (três) indicam qualidade satisfatória.
- 2º Os indicadores de qualidade serão expressos numa escala de cinco níveis, em que os níveis iguais ou superiores a 3 (três) indicam qualidade satisfatória e, no caso de instituições também serão apresentados em escala contínua. (BRASIL, 2010).

Objeto de disputa por distintos grupos, a qualidade possui um caráter polissêmico, razão pela qual é mais recomendado falar em “qualidades” e não em “qualidade”. Dessa forma, na literatura internacional produzida em diversos países – União Europeia, Estados Unidos, Canadá e Japão – há indicadores diversos de qualidade, cuja definição considera a realidade concreta dos fatos que levam à sua construção. Isto porque, em termos práticos, a

[...] qualidade não é uma adjetivação que remete a um construto universal, mas a uma propriedade que se encontra nos seres, nas ações ou nos objetos. Há, nessas expressões, uma concepção anterior que assume uma condição valorativa e que está ligada ao plano da moral e da condição política do homem, o que significa que a qualidade é autorreferenciada, pressupõe um sujeito ou uma comunidade que aceita determinados padrões como desejáveis. (MOROSINI et al., 2016, p.15).

Uma década após a instalação do Sinaes, as dez dimensões definidas pela Lei Nº 10.681/2004 foram agrupadas pela Portaria Nº 92/2014 em cinco eixos: 1 – Planejamento e Avaliação Institucional; 2 – Desenvolvimento Institucional; 3 – Políticas Acadêmicas; 4 – Políticas de Gestão; 5 – Infraestrutura Física. Por sua vez, a Nota Técnica Nº 14/2014 esclarece que o “agrupamento das dimensões em eixos visa facilitar o diálogo entre as atividades que devem ser articuladas no momento da avaliação” (INEP, 2014; p. 3).

No tocante ao indicador internacionalização, as estratégias institucionais que contribuem para sua concretização podem estar associadas aos três eixos descritos a seguir:

*Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional: considera a dimensão 8 do SINAES Planejamento e Avaliação). Inclui também um Relato Institucional, que descreve e evidencia os principais elementos do seu processo avaliativo (interno e externo) em relação ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), incluindo os relatórios emanados pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), do período que constituiu o objeto de avaliação.*

*Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional: contempla as dimensões 1 (Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional) [...];*

*Eixo 3 – Políticas Acadêmicas: abrange as dimensões 2 (Políticas para o Ensino, Pesquisa e Extensão) [...] (INEP, 2014, p. 3).*

### **Internacionalização como indicador do Sinaes: algumas evidências no Censo de 2016**

Qualquer análise que se faça do campo da educação superior brasileira requer a compreensão de realidades institucionais bastante diferenciadas, considerando as relações que orientam a ação dos sujeitos que dinamizam as IES que o constituem e a política de avaliação da qualidade do ensino ofertado. É nesse contexto que assume importância o exame de como vem se materializando e sendo reconhecida a internacionalização como indicador de qualidade.

De acordo com Knight (2003), a internacionalização corresponde ao “processo de integrar uma dimensão internacional, intercultural ou global com o objetivo, as funções ou o oferecimento do ensino pós-secundário”. (p. 2). O fenômeno da internacionalização pode se manifestar de maneiras distintas, tais como: (i) promoção da mobilidade física dos indivíduos; (ii) cooperação acadêmica de pesquisadores, professores e estudantes; (iii) parceria transnacional entre universidades de diversas regiões do mundo, envolvendo múltiplos atores.

No âmbito da educação superior, a internacionalização pode contribuir para gerar conhecimento mútuo decorrente do movimento que ocorre em contextos variados – social, educacional, cultural, político, geográfico, econômico e linguístico, etc. A diversidade de suas práticas pode “ajudar a fortalecer a qualidade das instituições de educação superior e as funções primordiais do ensino, da aprendizagem e do serviço” (KNIGHT, 2005, p. 20).

Em termos históricos, a internacionalização mantém relação com o próprio surgimento das universidades, nos séculos XI/XIII (Bolonha e Paris), considerando o deslocamento de professores e estudantes interessados em participar das atividades que passaram a serem oferecidas por esse novo tipo de instituição, à época. Todavia, é nas últimas décadas que ela vem sendo se tornando objeto de intensas discussões na educação superior, encarada como um diferencial nesse nível educacional, no mundo e no Brasil, bem como uma necessidade dos indivíduos na realidade de uma sociedade globalizada (STEGGER, 2003).

Morosini et al (2011) destacam a passagem da cooperação internacional inicial –, baseada na formação de recursos humanos – para a cooperação internacional avançada, com base na produção conjunta de conhecimento, o que caracteriza esta última como uma forma mais elaborada de cooperação. Por sua vez, Azevedo e Catani (2013) sustentam que, apesar de pressupor interculturalidade, integração e solidariedade entre os povos, a internacionalização da educação superior constitui-se, também, em um importante espaço de debates e embates entre os sujeitos que dela participam.

Dados divulgados pelo INEP (2017) atestam que o Brasil contava, em 2016, com um total de 2.407 IES, sendo 296 (12,3%) públicas e 2.111 (87,7%) vinculadas ao setor privado. O conjunto dessas instituições contava com um total de 8.048.701 matrículas, das quais 6.058.623 (75,3%) estavam em IES privadas e outras 1.990.078 (24,7%) nas públicas.

A expansão da educação superior brasileira tem ocorrido manifestando uma tendência histórica que revela a restrição do público e o estímulo estatal ao crescimento do setor privado. Essa tendência pode ser constatada em qualquer série histórica do fenômeno, razão pela qual a qualidade desse nível educacional requer análises cuidadosas sobre a relação que se estabelece entre as duas esferas. Considerando a qualidade nessa expansão, Hironaka (2005) sustenta que a busca da excelência é necessária à educação superior, visto que

[...] as condições para esse resgate [da excelência] estão claramente colocadas, de um lado, em um panorama de crise da universidade pública, uma vez que ela carece de investimentos e de recursos e padece de uma migração de pesquisadores para as instituições privadas, e, de outro lado, numa crise do próprio setor privado, uma vez que – e apesar do impressionante crescimento quantitativo e financeiro verificado nesses

*últimos anos – não se assiste a um correspondente crescimento qualitativo. (p. 24).*

Nesse contexto expansionista, a internacionalização tem se constituído, cada vez mais, em um indicador de qualidade das IES. Todavia, apesar do seu inegável reconhecimento para a criação de um diferencial na educação superior, no país, o fenômeno ainda é tímido, como reconhece o próprio governo:

*Internacionalização da educação superior no Brasil é incipiente... O Brasil conta com 15.803 estudantes estrangeiros em suas instituições de educação superior, de 174 diferentes nacionalidades, representando, entretanto, apenas 0,2% do total de matrículas. (INEP, 2017, p. 31)*

Em relação à nacionalidade dos estudantes de outros países matriculados nas IES brasileiras, o Censo da Educação Superior de 2016 divulgou os dados mostrados a seguir.

#### **Gráfico 1 – Nacionalidade e número de estudantes estrangeiros em IES brasileiras (2016)**

□

Fonte: < [http://inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2016/censo\\_superior\\_tabelas.pdf](http://inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/censo_superior_tabelas.pdf) >

De forma geral, os dados sobre internacionalização divulgados pelo INEP restringem-se à mobilidade estudantil que, de acordo com Knight (2005), corresponde à face mais visível do fenômeno. Em contrapartida, deixa de evidenciar outras estratégias convergentes para uma compreensão mais ampliada desse indicador, no âmbito do Sinaes. Ainda conforme a mesma fonte, apenas oito dentre as vinte maiores IES, em termos de número de matrícula de estudantes estrangeiros, são públicas – seis federais e duas estaduais – enquanto as outras doze são de natureza privada – oito sem fins lucrativos e quatro com fins lucrativos.

#### **Considerações finais**

No campo da educação superior, os agentes e suas IES participam de uma luta levando em conta as regras definidoras da disputa, bem como os diferentes níveis de força e as possibilidades de sucesso e conquista de determinados interesses objeto de disputa – a qualidade da educação. Nessa linha de raciocínio, a luta que se estabelece nesse campo revela que as IES desenvolvem práticas adotando certas estratégias, em relação, por exemplo, às suas políticas de internacionalização. O reconhecimento dessa premissa leva à reflexão da forma como têm sido divulgados, pelo poder público, os dados sobre a internacionalização da educação superior, tendo como referência o Censo da Educação Superior 2016 (INEP, 2017).

É imprescindível que as IES públicas e privadas procurem fazer uma análise interna de suas políticas acadêmicas de internacionalização, visando construir alternativas viáveis ao padrão de excelência que desejam construir, em diálogo com aquilo que o Sinaes define como indicador de qualidade, em relação ao a esse indicador.

Tendo clareza disso, é possível que as IES possam minimizar ou superar determinadas dificuldades em relação à internacionalização, na perspectiva, inclusive, de não reduzir esse indicador à sua faceta mais visível – a mobilidade estudantil. Nesse contexto, são reveladas outras contradições, como, por exemplo, a que diz respeito ao fato de, muitas vezes, a IES promover ações cotidianas de internacionalização, porém nem sempre ter clareza de que faz isso e porque o faz. Uma hipótese para o fato de suas práticas de internacionalização nem sempre ganharem visibilidade é que, por ocasião do preenchimento do formulário de avaliação aplicado pelo INEP, no sistema e-MEC, ela faz sua contextualização face ao processo avaliativo, mas em relação no referido indicador pode registrar “não se aplica”. Em consequência, essas práticas deixam de ser adequadamente captadas pelo órgão em questão. Por sua vez, tudo indica que o INEP também não tem conseguido desenvolver mecanismos avaliativos capazes de captar a diversidade de estratégias de internacionalização das IES.

Por fim, é razoável supor que, considerando suas missões, essas IES realizem ações diversas, como: (i) oferta de disciplinas em língua estrangeira; (ii) programas de bolsas para alunos e/ou professores; (iii) produção científica; (iv) ações de cooperação; (v) intercâmbios; (vi) número de professores e alunos estrangeiros; (vi) bolsas e incentivos institucionais.

#### **REFERÊNCIAS**

AZEVEDO, M. L. N; CATANI, A. M. Educação superior, internacionalização e circulação de ideias: ajustando os termos e desfazendo mitos. **Inter-Ação**, v. 38, n. 2, p. 273-291, mar. 2013.

BOURDIEU, P. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

\_\_\_\_\_. **A economia das trocas linguísticas**. São Paulo: Edusp, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário**

**Oficial da União**, Brasília, Seção I, p. 27833-27841, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 72, Seção I, p. 3-4, 15 abr. 2004.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, consolidada em 29 de dezembro de 2010. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2010.

HIRONAKA, G. M. F. N. O ensino do direito: dos primórdios à expansão pelo setor privado. **Anuário ABEDI**, Ano 3, n.3, Fundação Boiteux, Florianópolis, 2005. p. 23-38.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Nota Técnica Nº 14/2014**. Disponível em  
<[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_institucional/nota\\_tecnica/2014/nota\\_tecnica\\_n14\\_2014.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/nota_tecnica/2014/nota_tecnica_n14_2014.pdf)>  
Acesso em: 24 maio de 2018.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2016**. Disponível em: <  
[http://inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2016/censo\\_superior\\_tabelas.pdf](http://inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/censo_superior_tabelas.pdf)> Acesso em 24 maio de 2018.

KNIGHT, J. Updated internationalization definition. **International Higher Education**. Boston; v. 33, 2003.

\_\_\_\_\_. Un modelo de interacción: respuesta a nuevas realidades y retos. In: WIT, H. (Ed.) et al. **Educación Superior en América Latina: la dimensión internacional**. Colombia: Mayol Ed., 2005, p. 11-42.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

MOROSINI, M. C.; FERNANDES, C. M. B.; LEITE, D.; FRANCO, M. E. D. P.; CUNHA; M. I.; ISAIA, S. M. A. A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor indicadores. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21 n. 64 jan-mar. 2016. p. 13-37.

STEGER, M. B. **A globalização: compreender**. Vila Nova de Famalicão/Portugal: Edições Quasi, 2003.