

ARRANJOS DE GOVERNANÇA E ATRAÇÃO DE ESTUDANTES INTERNACIONAIS NO BRASIL, FRANÇA E PORTUGAL

GOVERNANCE ARRANGEMENTS AND ATTRACTION OF INTERNATIONAL STUDENTS IN BRAZIL, FRANCE AND PORTUGAL

Marcos Linhares Goes

Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Lisboa (Lisboa/Portugal).
Servidor na Universidade Federal de Goiás (Goiânia/Brasil).
E-mail: mgoes@ufg.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0841-4817>

Andréa Freire de Lucena

Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (Brasília/Brasil).
Professora na Universidade Federal de Goiás (Goiânia/Brasil).
E-mail: andrealucena@ufg.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2984-3688>

Recebido em: 18 de março de 2022
Aprovado em: 7 de junho de 2022
Sistema de Avaliação: Double Blind Review
RGD | v. 19 | n. 2 | p. 133-159 | jul./dez. 2022
DOI: <https://doi.org/10.25112/rgd.v19i2.2958>

RESUMO

O objetivo do artigo é comparar os arranjos de governança e as estratégias adotadas por França, Portugal e Brasil e verificar quais atraem mais estudantes internacionais. Dados primários e secundários foram coletados e analisados, por meio da análise de conteúdo dos documentos e da rede social, que compõem a estrutura de governança de cada país da amostra. Os resultados revelaram que a França tem a estratégia de aumentar sua participação na atração de estudantes internacionais. Portugal busca incentivar as instituições a atrair mais estudantes internacionais, para colaborar no financiamento delas e preencher as vagas ociosas, ocasionadas pelo envelhecimento da população. O Brasil não tem uma estratégia para a atração de estudantes internacionais. O estudo contribui, por intermédio da comparação da governança dos casos selecionados, para a compreensão da estratégia, do nível de coesão entre os atores e da relação entre a estratégia e a capacidade governamental para atrair estudantes internacionais.

Palavras-chave: Governança. Política de atração. Estudantes internacionais.

ABSTRACT

The objective of the article is to compare the governance arrangements and strategies adopted by France, Portugal and Brazil and verify which ones attract more international students. Primary and secondary data were collected and analyzed through content analysis of documents and the social network, which make up the governance structure of each country in the sample. The results revealed that France has a strategy to increase its participation in attracting international students. Portugal seeks to encourage institutions to attract more international students, to collaborate in their funding and to fill idle vacancies, caused by the aging of the population. Brazil does not have a strategy for attracting international students. The study contributes, through the comparison of the governance of the selected cases, to the understanding of the strategy, the level of cohesion between the actors and the relationship between the strategy and the government's capacity to attract international students.

Keywords: Governance. Attraction policy. International students.

1 INTRODUÇÃO

Devido à crescente competição internacional, entre países, por estudantes internacionais, tornou-se cada vez mais importante entender as razões que influenciam as políticas, o papel dos atores e as ligações entre os mesmos e os contextos nacionais e internacionais, que formam os arranjos de governança de políticas de atração de estudantes internacionais (BECKER; KOLSTER, 2012; FINDLAY *et al.*, 2012). Fatores como nível de consolidação e reputação do sistema de ensino superior, ligações históricas, políticas e culturais, qualidade de vida, acesso ao mercado local de trabalho, legislação laboral e de migração são alguns dos motivos que podem facilitar ou dificultar a atração de estudantes internacionais para um determinado país ou região do mundo (KNIGHT, 2005).

Os países que adotaram a democracia liberal nos séculos XVIII e XIX, Estados Unidos da América e Canadá, países de herança colonial anglo-saxônica (Grã-Bretanha, Países Baixos, Alemanha, Suíça e Itália) e o Japão, até o início dos anos de 1980, tinham formulado e implementado políticas relevantes de atração de estudantes internacionais (BARNETT *et al.*, 2016; TAMTIK, 2017). A partir dos anos de 1990, a China, por meio de uma agressiva política de internacionalização do ensino superior, começou a fazer parte dos principais destinos para os estudantes estrangeiros (MACRANDER, 2017). Estes países controlam os organismos multilaterais econômicos e políticos, são sedes das maiores empresas e atraem a maior quantidade de migrantes de alta qualificação e de estudantes internacionais, além de ocuparem o nível Central dentro do sistema político e econômico hegemônico¹, o sistema capitalista (BARNETT *et al.*, 2016; WALLERSTEIN, 1974).

Políticas públicas de internacionalização do ensino superior e de atração de estudantes internacionais, especificamente, podem ser formuladas a nível Nacional, por governos ou organismos multilaterais, ou a nível Institucional, por universidades, faculdades ou institutos de pesquisa que oferecem cursos de pós-graduação (KNIGHT, 2005). As instituições que regulam como atrair os estudantes, os atores que colocam a política nas agendas pública e política e os atores que formulam, implementam e fazem a correção e avaliação são elementos chaves para um arranjo de governança (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015).

A estratégia usada pelos países centrais é sincronizar os objetivos de política Nacional e Institucional e focar a atração de estudantes em várias regiões ou ter alcance global. Nos países semiperiféricos pode

¹ Em 1974, Immanuel Wallerstein desenvolveu a "teoria dos sistemas mundiais" para incorporar as mudanças do final do século XX e combater a maneira como as abordagens tradicionais tendiam a entender o imperialismo como um processo liderado pelo Estado. A abordagem de Wallerstein usou diferentes unidades de análise e teve uma visão de longo prazo da história dos estados e suas interações. Ele distinguiu três grupos de estados ou regiões: o centro, a semiperiferia e a periferia (MCGLINCHEY; WALTERS; SCHEINPFLUG, 2017).

haver conflitos entre os objetivos a nível Nacional e Institucional e o foco de atração são estudantes de países com laços históricos ou políticos. E, nos países periféricos, pode haver políticas formais de atração de estudantes, mas há pouca eficácia e as ações, em grande parte, são feitas a nível Institucional (SHUMILOVA; CAI, 2015; TAMTIK, 2017).

As escalas de mensuração de governança não são unânimes. Por um lado, argumenta-se que elas produzem formas de conhecimento convenientes e moldam a maneira como os formuladores de políticas e o público, em geral, percebem o mundo. Ao estabelecerem padrões segundo os quais os indivíduos, organizações ou nações devem se comportar, os indicadores tendem a inspirar aqueles que são avaliados a melhorarem seu desempenho (ARARAL *et al.*, 2015). Por outro lado, representam formas implícitas de poder e possuem medidas muitas vezes questionáveis (ARARAL *et al.*, 2015; LEVI; MENALDO, 2015).

A construção e a dinâmica dos arranjos de governança e a estratégia adotada pode explicar a quantidade de estudantes internacionais que são atraídos para cada país. A compreensão dos arranjos de governança dos países, neste estudo, se dará na medida em que se verifica se existe uma política pública específica, se identifica os atores, seus papéis, os níveis de poder de cada um, como eles interagem e os instrumentos de política adotados.

O objetivo do artigo é comparar os arranjos de governanças do Brasil, França e Portugal, para atrair estudantes para as suas instituições de ensino superior. Para alcançar o objetivo proposto utilizou-se documentos, entrevistas e dados secundários, a fim de observar as seguintes variáveis: a quantidade de estudantes internacionais que estão matriculados nos sistemas de ensino superior; se há política pública para inserção dos estudantes no meio acadêmico e qual instituição a formulou; quais atores e quais os instrumentos de políticas foram adotados por cada país.

Este artigo é formado pelas seguintes seções: introdução; o quadro teórico, que discute o conceito de arranjo dinâmico de governança e políticas de atração de estudantes internacionais; os procedimentos metodológicos, usados para obter a quantidade de estudantes internacionais matriculados, verificar o nível de interação entre os atores e comparar as estratégias, instrumentos de política e capacidade governamental; as discussões sobre os casos investigados e, por fim, as considerações finais, limitações e sugestões para novas pesquisas.

2 ARRANJOS DE GOVERNANÇA PARA ATRAÇÃO DE ESTUDANTES INTERNACIONAIS

O processo político é fundamental para a formulação, implementação e análise de políticas públicas. As organizações públicas e seus gestores estão, de algum modo, sob a influência de decisões políticas. Uma modo de equilibrar as forças entre os diversos atores é o fortalecimento de um arranjo de governança, que

possa permitir aos diversos atores participar na formulação, implementação e avaliação de uma política, à medida que as interações sejam transparentes e tenham uma relação de força equilibrada (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015).

A nova governança significa, simplesmente, que novos atores entraram na arena de formulação de políticas e novos instrumentos de política foram adicionados ao kit de ferramentas de orientação de políticas tradicionais. Essas mudanças são importantes, uma vez que aumentaram a complexidade da formulação de políticas e, muitas vezes, sua dinâmica, direção e equilíbrios possíveis, mas não representam uma ruptura não linear nítida e definitiva com o passado (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015; GANDHI; RUIZ-RUFINO, 2015). A natureza de um arranjo de governança mudará ao longo do tempo, mesmo a curto prazo. Um modo de governança, portanto, não é estável, mas está em equilíbrio num determinado momento, por meio de coordenação e instrumentos de política adotados. O equilíbrio persistirá até que um dos componentes seja alterado (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015; SCOTT, 2006).

Desse modo, a dimensão temporal, a capacidade de governança e os instrumentos de políticas, que são adotados, são variáveis fundamentais para o entendimento do equilíbrio e da dinâmica dos arranjos e dos resultados da política pública (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015). O primeiro passo para analisar a governança de uma política é identificar quem são os atores, seus papéis, seus níveis de interação e força para impor seus interesses dentro do arranjo de governança (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015).

Os atores chaves envolvidos na política de atração de estudantes internacionais por nível são (KNIGHT, 2005; SIN; ANTONOWICZ; WIERS-JENSSEN, 2019): governamentais: (1) parlamentos nacionais, (2) ministérios da educação, das relações exteriores e segurança interna, (3) agências de promoção, acreditação e avaliação do sistema de ensino superior e (4) autoridades locais que provêm infraestrutura para o acolhimento dos estudantes internacionais e institucionais: (1) associação de instituições de ensino superior, (2) instituições públicas e privadas de ensino superior.

Quadro 1- Tipos de estratégia

Estratégia	Capacidade governamental	
	Baixa	Alta
Emergente , não planejada	Contingente	Reativa
Emergente , contra o plano governamental	Imposta de baixo para cima	Negociada
Deliberativa , planejada e implementada de acordo com o plano governamental	Colaborativa	Forçada

Fonte: Extraído de Capano et al. (2015, p.105)

O segundo passo para analisar a governança de uma política é avaliar que tipo de estratégia é adotada por cada país para atrair estudantes internacionais. Estratégia é um padrão, ou seja, é uma consistência em comportamento ao longo do tempo que visa atingir a meta estabelecida em um plano (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). A fim de definir mais claramente o entendimento da estratégia em relação ao papel do governo, ela deve ser classificada de acordo com a capacidade do governo de impor e de realizar suas diretrizes de política e, portanto, seus planos. Essa capacidade governamental é baseada nos recursos político-institucionais, ideacionais e financeiros disponíveis para o governo (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015) A relação entre estratégia e capacidade governamental pode ser vista no Quadro 1.

A estratégia contingente é um padrão de comportamento pelo qual um governo, com baixa capacidade, busca uma mudança de governança não planejada, sem nenhum investimento nela. É uma estratégia emergente que não é impulsionada pelo governo, mas que vê o governo como uma das partes que subscreve a sua implementação. A estratégia reativa é um padrão em que o governo identifica uma estratégia contingente que, graças ao seu estoque de recursos, pode buscar a partir de certo ponto, uma vez que o novo padrão se mostra útil apesar de não ser planejado.

A estratégia imposta de baixo para cima é um padrão por meio do qual o plano/vontade do governo é completamente revertido, pois ele tem que aceitar a vontade dos outros atores, porque não possui a capacidade necessária para se opor ou negociar com eles. A estratégia negociada consiste em um padrão marcado pela circunstância em que os planos do governo não podem ser aplicados diretamente, devido à oposição enérgica de atores com maior poder de barganha.

A estratégia colaborativa é caracterizada pelo fato de que um curso de ação planejado pode se tornar um padrão de comportamento coletivo, visto que o governo, incapaz de impor sua vontade aos outros atores, conseguiu assegurar a cooperação da maioria ou dos atores mais importantes. A estratégia forçada é um padrão planejado de comportamento em que o governo impõe seus planos a outros atores importantes, pela simples razão de possuir recursos suficientes para fazê-lo. Estes seis tipos ideais representam seis arenas possíveis, nas quais o jogo de mudança de governança é realizado por governos e outras partes interessadas.

O governo, de um lado, e as instituições de ensino superior, de outro lado, são os dois principais atores nas políticas de atração de estudantes internacionais. Ambos podem colaborar para a implementação de política: o governo é capaz de formular uma política e as instituições não participarem da implementação; o governo pode não formular uma política e as instituições estabelecerem e implementarem de forma independente. É possível, também, que os atores não tomem atitudes para atrair estudantes (KNIGHT, 2005a).

O terceiro elemento de análise de governança são os instrumentos de política pública. Os instrumentos de políticas públicas são o conjunto de técnicas pelas quais as autoridades governamentais exercem o seu poder na tentativa de garantir o apoio e efetivar a mudança social. Existem instrumentos de políticas externas que visam alterar o comportamento dos cidadãos e, portanto, implicam mecanismos de influência social na sociedade e instrumentos de políticas internas, que apontam à conduta social dos atores administrativos do setor público, tais como políticas de pessoal, políticas orçamentárias e reformas organizacionais. Há três tipologias de instrumentos de políticas: Regulação, Instrumentos de Política Econômica e Informações (VEDUNG; BEMELMANS-VIDEC; RIST, 1998). Os instrumentos usados na política de atração de estudantes internacionais podem ser vistos no Tabela 1.

Tabela 1 - Tipologia e instrumentos de política de atração de estudantes internacionais

Tipologia de instrumentos	
Regulação	<ul style="list-style-type: none"> (1) Concessão de vistos para estudantes e permissão de trabalho; (2) Reconhecimento de competências acadêmicas; (3) Acordos bilaterais e multilaterais para mobilidade de estudantes;
Política Econômica	<ul style="list-style-type: none"> (1) Permissão para ministrar cursos em idiomas estrangeiros; (2) Concessão de bolsas de estudos; (3) Ausência de anuidades ou anuidades específicas para estudantes internacionais;
Informações	<ul style="list-style-type: none"> (1) Habitação subsidiadas para estudantes; (2) Divulgação da reputação das instituições de ensino superior classificadas nos portais globais de classificação; (3) Participação das instituições de ensino em missões de divulgação do sistema nacional e em feiras acadêmicas no exterior.

Fonte: Extraído de Altbach (2012) Becker & Kolster (2012); Knight (2005)

Há três tipologias de instrumentos de políticas: (1) Regulação, que são regras que regem o comportamento de indivíduos e agências e se destinam a produzir conformidade; (2) Instrumentos de Política Econômica, que são caracterizados por envolverem a distribuição ou retirada de recursos materiais, enquanto os destinatários não são obrigados a tomar as medidas em questão e (3) Informações, que são instrumentos que tentam influenciar as pessoas, por meio da transferência de conhecimento, da comunicação de argumentos fundamentados e da persuasão (LASCOUMES; LE GALES, 2007; SILVA; SOUZA, 2014).

A combinação do uso das redes, com o conceito de tecido relacional do Estado e de governança, permitem adicionar a essas estruturas relacionais as dinâmicas políticas que nelas ocorrem (MARQUES,

2012). Os instrumentos de políticas públicas são aspectos importantes das políticas públicas, pois revelam uma teorização da relação entre governantes e governados: todo instrumento constitui uma forma condensada de conhecimento sobre controle social e formas de exercê-lo (LASCOUMES; LE GALES, 2007). A eficácia do arranjo de governança das políticas de atração de estudantes internacionais dos casos selecionados, portanto, foi feita pela análise da rede dos atores envolvidos, a estratégia adotada pelos governantes e pelos instrumentos adotados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O objetivo do artigo é analisar o arranjo de governanças adotado por França, Portugal e Brasil para atrair estudantes para as suas instituições de ensino superior. A maioria dos trabalhos acadêmicos sobre políticas públicas de atração de estudantes internacionais foca-se nos países anglófonos, estados centrais do capitalismo e que possuem o sentido do fluxo migratório Sul-Norte (FRANÇA; ALVES; PADILLA, 2018; SIN; ANTONOWICZ; WIERS-JENSSEN, 2019). Os casos escolhidos contribuem com informações sobre as políticas de atração de estudantes internacionais de países, que não tem o inglês como idioma oficial, que não são centrais do capitalismo (ex.: Portugal e Brasil) e que não estão localizados no sentido Norte dos fluxos migratórios internacionais (ex.: Brasil).

O primeiro passo para a análise do arranjo de governança é conhecer o fluxo de estudantes internacionais de Brasil, Portugal e França. A partir dos dados coletados, foi determinada a quantidade de estudantes que se deslocam para estudar em outros países, bem como a origem de cada um deles e o estoque (UNESCO, 2018). O ano de 2017 foi escolhido como o ano final para análise, porque a série histórica, sobre os dados de estudantes internacionais, para os países estudados, está disponível até esse ano. Os dados foram coletados nas seguintes fontes: Documentos políticos e administrativos dos governos e instituições de ensino superior do Brasil, França e Portugal. Entrevistas semiestruturadas com três ex-gestores dos sistemas nacionais de ensino superior no Brasil, com agente político em Portugal, transcrição de discurso de agente político na França e documentos políticos e administrativos.

As entrevistas, com duração média de 25 minutos, foram realizadas entre os meses de abril e junho de 2020 e o assunto abordado foi internacionalização das instituições de ensino superior. As entrevistas foram conduzidas com o auxílio do software ZOOM, devido à pandemia da Covid-19. As entrevistas e os documentos contribuíram para responder a pergunta específica que contribuiu com este trabalho: "Há políticas públicas de estudantes internacionais formuladas pelo governo?"

Documentos políticos e administrativos dos governos e instituições de ensino superior. As fontes de dados utilizadas de acordo com os países pesquisados foram: para o Brasil, o Ministério da Educação

(MEC), a Secretaria de Ensino Superior (SES) do MEC, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Ministério das Relações Exteriores, para a França, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério do Ensino Superior e Inovação e a Agência de Promoção do Ensino Superior (Campus France) e, para Portugal, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e a Diretoria Geral de Ensino Superior. Dados quantitativos sobre migração de estudantes internacionais para os três países estudados. As fontes foram a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

O ponto de partida para a construção de um arcabouço analítico para o estudo detalhado dos processos políticos, que ocorrem na produção de políticas públicas, é a consideração dos padrões relacionais entre os atores presentes em certa política, comunidade ou campo de produção de políticas (MARQUES, 2019). Escolheu-se olhar para as redes de atores políticos e não-políticos, relações entre as instituições governamentais nacionais, regionais ou locais relevantes envolvidas na consulta, escolha, implementação e avaliação de políticas e instrumentos de política (VEDUNG, 1998).

As formas de interação entre os atores foram feitas com a ferramenta de Análise de Redes Sociais (HANNEMAN; RIDDLE, 2005). A quantidade e a complexidade de interação dos atores dependerão do nível de complexidade do problema a ser resolvido ou da estratégia de política pública adotada. Construir uma compreensão útil de uma rede social, uma descrição completa e rigorosa do nível de coesão e o papel de cada ator é um ponto de partida necessário para a análise (HANNEMAN; RIDDLE, 2005). Os diagramas de redes sociais foram elaborados com o auxílio dos softwares NetDraw, versão 2.174. O nível de coesão entre os atores foi classificado em três: (1) forte, representado por linha contínua entre os atores, (2) médio, simbolizado por linha com traços e pontos e (3) fraco, retratado por linhas com pontos.

A estratégia adotada por cada país foi compreendida a partir do marco analítico descrito no Quadro 1. Decidiu-se, também, usar mapas com os países de origem dos estudantes, porque os mapas podem mostrar quais são as relações políticas, econômicas e culturais que existem entre os países de origem e destino e qual a relação com a política de atração. Os instrumentos de políticas adotados por cada país foram analisados segundo os critérios descritos no Quadro 2.

Com base nas redes de atores, na estratégia e nos instrumentos, foi avaliada a capacidade governamental de cada país para atrair estudantes internacionais e a relação que este atributo político tem com a eficácia da política. Por meio de depoimentos, documentos e dados secundários, verificou-se quais são: os atores que formularam e implementaram as políticas de atração dos estudantes, os níveis de interação entre eles e os instrumentos usados para aumentar o nível de atração de estudantes. Foi possível observar, ainda, se a quantidade de estudantes internacionais matriculados aumentou, ficou estável ou diminuiu.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

No final da década de 1990, havia muitas forças externas desafiando a educação pós-secundária (diversidade, revolução telemática, reformas de qualidade, pressão para a produtividade econômica, reaprendizagem e mercados de aprendizagem posteriores, globalização etc.). Cada uma dessas forças impacta quase todos os fatores que produzem mudanças nos sistemas educativos.

Brasil, França e Portugal têm sistemas de educação superior consolidados e oferecem formação em educação superior em universidades e institutos de ensino tecnológicos, além de investigação científica e prestação de serviços aos vários segmentos da sociedade (DGES, [2022]; RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2018; MEC, 2021). No ano de 2018, o Brasil tinha 8.741.996 (a maior quantidade) estudantes matriculados nos cursos de graduação e pós-graduação, a França, 2.618.729 e Portugal, 356.390.

Apesar de o Brasil ter o maior número de estudantes matriculados, apenas 19% dos jovens entre 19 e 24 anos estão inscritos no ensino superior. A França tem 40% dos estudantes matriculados na mesma faixa etária e Portugal tem em torno de 33% (OECD, 2017). Ter um sistema de ensino superior, que ofereça cursos nas múltiplas áreas do conhecimento e nos diversos níveis de formação, é premissa para que um estudante, que queira obter um grau, busque uma instituição de ensino superior estrangeira. Nas próximas seções, serão comparadas as estratégias adotadas por Brasil, França e Portugal para atrair estudantes internacionais, para os seus sistemas de ensino superior.

4.1 FRANÇA: UM DESTINO GLOBAL PARA ESTUDANTES INTERNACIONAIS

A França é o país que, em números absolutos, atrai mais estudantes para o seu sistema de ensino superior dos três casos estudados. A origem dos estudantes são as antigas colônias francesas na África, Ásia, China e países da União Europeia. A quantidade de estudantes internacionais matriculados cresceu até 2012, teve uma queda significativa em 2013 e voltou a acender entre 2014 e 2017. Os estudantes internacionais são originários de ex-colônias francesas, China e países vizinhos europeus. Os dados instigam os seguintes questionamentos: Que fatos geraram este cenário à França? Quais ações estão sendo feitas para que o estoque de estudantes internacionais volte a ser maior do que era em 2012?

O presidente francês Emmanuel Macron lançou, em 20 de março de 2018, no Institut de France, as diretrizes de uma nova política de atração de estudantes internacionais para o sistema de ensino francês (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2018). O presidente destacou que a França deve aproveitar o aumento da migração de universitários internacionais para, não só, recuperar a quantidade de estudantes que foram perdidas, desde 2013, mas aumentar a participação francesa neste mercado:

Haverá um crescimento acentuado no número de mobilidade estudantil, no mundo, nos próximos anos. A França precisará aumentar o número de estudantes estrangeiros em seu território. Com isso, o número de estudantes (indianos, russos e chineses) de países emergentes dobrará, porque a língua francesa é um bem que compartilhamos. Haverá mais estudantes indianos, russos e chineses, e assim deve haver. Devemos, agora, fazer tudo que estiver ao nosso alcance para rever as condições em que os estudantes estrangeiros são recebidos. Então, pedi ao Ministro do Ensino Superior que elaborasse um plano abrangente, com o apoio do *Campus France*, que será apresentado no início de 2019. Aprender francês em nosso país, em lugares onde às vezes o abandonamos, estudar francês no mundo de língua francesa e em outros lugares é, portanto, a base, o alicerce sobre o qual podemos construir a nova expansão do sistema de educação superior francês no mundo (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2018, p. 2), tradução dos autores).

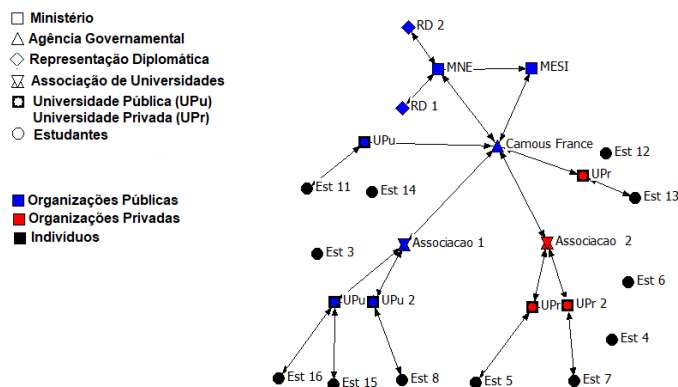
O discurso do Presidente Macron enfatiza que a política de atração de estudantes deve ter alcance global, pois objetiva consolidar o nível de influência acadêmica da França sobre suas ex-colônias e ampliar essa esfera de abrangência para potenciais mercados como China e Índia. Outro aspecto que é ressaltado no discurso são os atores que formularam e implementaram a política, as organizações ligadas às áreas de ensino superior e às relações internacionais.

4.1.1 Os principais atores

A política de atração de estudantes internacionais *Welcome to France*, lançada em março de 2018, pelo presidente Emmanuel Macron, tem os principais atores ilustrados na Figura 1. A política foi formulada e implementada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e Ministério do Ensino Superior e Inovação (MESI). Os agentes públicos dos dois ministérios definiram a meta, as estratégias, as anuidades e bolsas de estudo, os vistos específicos para estudantes, as regras de participação das instituições de ensino superior, o reconhecimento de competências anteriores e a exportação do ensino superior francês (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2018a; 2018b).

A agência Campus Frances de Promoção do Ensino Superior (Campus France) é uma organização pública francesa, hierarquicamente, subordinada aos MNE e MESI. O Campus France operacionaliza as ações da política, tais como: (1) feiras e eventos para divulgação do sistema francês de ensino superior; (2) divulga os procedimentos de candidatura, matrículas, estágio e financiamento aos estudantes e/ou familiares dos estudantes; (3) negocia acordos bilaterais e multilaterais para reconhecimento de graus acadêmicos conjuntos e (4) media as negociações para a exportação do ensino superior para diversas regiões do globo (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2018).

Figura 1: Os principais atores da política de atração de estudantes internacionais Welcome to France



Fonte: Elaborado pelos autores

As representações diplomáticas francesas (RD), em regiões alvos do Welcome to France, têm 500 escritórios, do Campus France em 127 países, que promovem a divulgação do sistema de ensino superior francês e fornecem serviços e informações aos candidatos estudantes e/ou familiares (CAMPUS FRANCE AGENCY, 2018). As universidades públicas (UPu) e universidades privadas (UPr) participam de feiras e eventos, no exterior, promovidos pelo Campus France para divulgarem seus cursos, custos e alojamentos estudantis, infraestrutura urbana, regional e nacional e oportunidades de bolsas e estágios. As negociações de participação das universidades no Welcome to France podem ser feitas de forma individual ou por associação de universidades (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2018a).

Os indivíduos, representados pelos estudantes internacionais e/ou as famílias dos estudantes, são o público alvo do Welcome to France, pois o objetivo estratégico do governo francês é que os sujeitos de outras regiões do globo escolham o sistema francês para a obtenção de um ou vários graus acadêmicos (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2018a; 2018b).

4.1.2 Metas, motivação e instrumentos da política

O primeiro-ministro M. Édouard Philippe declarou que: devemos acolher mais estudantes estrangeiros; e para receber mais, devemos receber melhor. Nossa meta é atingir 500.000 alunos móveis até 2027 - atualmente temos 320.000, incluindo 245.000 em mobilidade de graduação (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2018a).

O que motivou o governo francês a formular e executar essa política foi o aumento da atratividade dos novos atores sobre países que, tradicionalmente, enviam estudantes para França. As ex-colônias francesas na África e Ásia foram onde os países do Golfo Pérsico e, principalmente, a China perderam estudantes para a França. Para alcançar o objetivo estratégico de ter 500.000 estudantes internacionais

em 2027, entre obtenção de grau e mobilidade acadêmica, o governo francês adotou os seguintes instrumentos Políticos: a) simplificar e priorizar a emissão de visto para estudantes, facilitação do processo de obtenção de residência e mudança de *status* migratório e criação de uma plataforma computacional para a execução destes procedimentos, b) dobrar o número de cursos ministrados na língua inglesa. A meta é atingir 1.328 cursos nas áreas de Negócios e Gestão, Engenharia, Saúde e Meio-Ambiente, c) criar um selo emitido pelo *Campus France*, atestando que a instituição de ensino tem boas práticas para acolher o estudante internacional e d) Criação de universidades francesas em diversas regiões do mundo, priorizando a região do Golfo Pérsico e extremo oriente, Econômicos: a) estabelecer anuidades acadêmicas com valores menores nas instituições públicas francesas, em relação às universidades da Holanda, Grã-Bretanha e Estados Unidos, b) conceder bolsas de estudos para os melhores estudantes de países alvos, como ex-colônias francesas, Índia e China e c) oferecer subsídios em saúde e habitação e de Comunicação: a) incentivar a participação das instituições francesas de ensino superior em feiras e eventos para divulgar cursos e oportunidade de estágio, b) divulgar, em redes sociais e página do *Campus France*, ofertas de vagas e bolsas para estudantes internacionais e c) promover missões de divulgação do sistema de ensino superior francês em universidades e escolas de países em que o *Campus France* mantém escritórios.

A estratégia é recuperar estudantes internacionais de origens tradicionais e aumentar a atração de áreas, tais como sudeste asiático e América Latina. O Campus France desempenha um papel de executor das principais ações da política de atração de estudantes. O principal instrumento da política é um selo que é atribuído às instituições com as melhores práticas para receber estudantes internacionais. Dessa maneira, o selo é um parâmetro para que os estudantes possam escolher as instituições francesas que melhor acolhem os estudantes de outros países.

4.1.3 A dinâmica da migração dos estudantes internacionais na França

Nos anos de 2005 a 2018, a saída de estudantes franceses oscilou entre 48.527 e 99.488, o que significou 105,02% de aumento. Já a entrada de estudantes internacionais na França variou de 236.518 para 229.623, com uma perda de 2,92% e o estoque sofreu uma variação de 187.991 para 130.135, com uma redução de 69,22% (UNESCO, 2018). A queda na quantidade de entrada de estudantes internacionais e a entrada e o fortalecimento de outros países, na competição por estudantes internacionais, justifica a adoção de uma política de atração de estudantes internacionais, pelo governo francês, que visa inverter tendência de estabilidade ou queda e alcançar o patamar de meio milhão de estudantes internacionais nas instituições francesas em 2025.

A estratégia da política *Welcome France* foi debatida com vários atores envolvidos com o sistema de ensino superior francês e votada na Assembleia Nacional e implementada por uma agência que têm

alto conhecimento técnico, trabalho em conjunto com as instituições de ensino superior e capilaridade nas diversas regiões do globo (ARARAL *et al.*, 2015; CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015); a estrutura de governança possui alta capacidade governamental devido a disponibilização eficiente e eficaz dos instrumentos para as ações da política (CAMPUS-FRANCE, 2018; VEDUNG, 1998). O resultado é que a quantidade de estudantes internacionais na França que estava em queda voltou a subir após 2015 (UNESCO, 2018).

4.2 PORTUGAL: ATRAÇÃO DE ESTUDANTES PARA EQUILIBRAR O SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

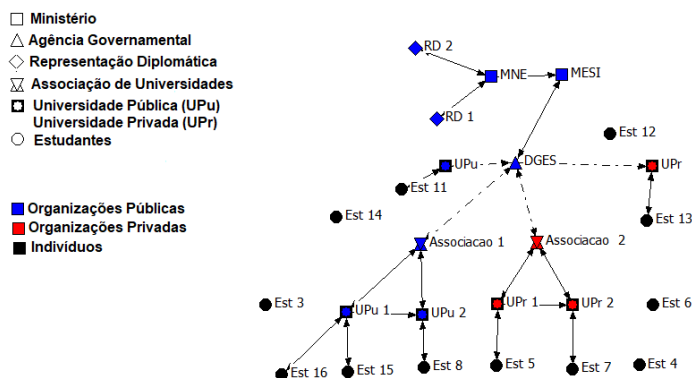
O aumento da atratividade de estudantes internacionais por Portugal coincide com a discussão e aprovação pela Assembleia da República do Estatuto do Estudante Internacional, que regulamenta a atual política pública de atração de estudantes internacionais para Portugal. As ex-colônias portuguesas, Brasil, Angola e Cabo Verde contribuíram com 12.947 de 14.039, 92,22% dos estudantes internacionais.

A estratégia adotada pelo Estatuto do Estudante Internacional é aumentar a quantidade de estudantes internacionais nas instituições de ensino superior portuguesas, visando preencher assentos ociosos, devido à estagnação do crescimento da população, e, ainda, contribuir para o financiamento das instituições de ensino superior (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2014). A estratégia parece ter reconhecido a necessidade de uma ação nacional coordenada e coerente, para alcançar uma melhor internacionalização do ensino superior (SIN; ANTONOWICZ; WIERS-JENSSEN, 2019).

4.2.1 Os principais atores

O Decreto-Lei nº 36, de 10 de março de 2014, regulamenta o Estatuto do Estudante Estrangeiro. A Figura 4 destaca os atores que têm interesses direto ou indireto na eficácia da política portuguesa de atração de estudantes internacionais. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) é o responsável por definir as linhas gerais da política de ensino superior: (1) autorização de funcionamento de instituições de ensino superior; (2) financiamento das instituições públicas de ensino superior; (3) financiamento de projeto de pesquisa e inovação e (4) acordos bilaterais e multilaterais de mobilidade acadêmica (PORTUGAL, 2020).

Figura 2: Os principais atores da política de atração de estudantes internacionais de Portugal



Fonte: Elaborado pelos autores

A Diretoria Geral do Ensino Superior (DGES) é uma agência ligada ao MCTES que operacionaliza todas as ações da política do ensino superior em Portugal (DGES, [2022]). A participação do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e suas representações diplomáticas é na concessão de vistos para estudantes internacionais com isenção de taxas. O MNE tem função de prestador de serviço (REPÚBLICA PORTUGUESA, [2020]) e não é um ator ativo na política.

Por meio de associações universitárias ou individualmente, as instituições de ensino superior divulgam as vagas para estudantes internacionais em feiras e eventos, promovem concursos para seleção dos estudantes e oferecem a infraestrutura acadêmica para recepção e retenção dos discentes. Os indivíduos são os estudantes internacionais ou suas famílias. A estratégia adotada pela política é aumentar o número de estudantes internacionais matriculados nas instituições de ensino superior, permitindo que eles preencham as vagas ociosas, devido ao baixo crescimento vegetativo em Portugal, e obtenham recursos extraordinário para a sustentação econômica e financeira (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2014).

4.2.2 Metas, motivação e instrumentos da política

O Estatuto do Estudante Internacional não definiu metas de atração de estudantes internacionais a serem alcançadas pelas instituições de ensino superior portuguesas. Mas, o documento reforça a importância da criação de instrumentos legais para facilitar a entrada dos estudantes, com reflexos na diversidade, qualidade acadêmica e sustentabilidade econômica (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2014, p. 1819). A política portuguesa de atração de estudantes internacionais é operacionalizada, em grande parte, pelas instituições de ensino. A grande inovação foi regulamentar os concursos para acesso dos estudantes internacionais e o valor mínimo das anuidades.

Os instrumentos para operacionalização da política são: a) Políticos: 1. Definição de estudante internacional, quais nacionalidades não se enquadram nessa categoria e as implicações legais para as categorias, 2. Regulamentação dos concursos de acesso e regras para oferta de vagas nas instituições públicas, 3. Regulamentação da nacionalidade dos estudantes, que terão valores de anuidades iguais aos estudantes portugueses; b) Econômicos: 1. As instituições de ensino superior poderão cobrar anuidades com o valor igual ou superior às anuidades cobradas aos estudantes portugueses, 2. Subsídios aos transportes públicos e eventos culturais e c) Comunicação: 1. As instituições de ensino superior podem promover ou participar de eventos, para divulgação do sistema de ensino superior português, nos países com potencial de atração de estudantes internacionais.

4.2.3 A dinâmica da migração dos estudantes internacionais em Portugal

Entre os anos de 2005 e 2007, o estoque de estudantes internacionais em Portugal esteve em torno de zero, ou seja, Portugal enviou e recebeu uma quantidade semelhante de estudantes. Com a forte queda da atratividade em 2008, o estoque de estudantes tornou-se negativo entre os anos 2008 e 2011, voltando ao mesmo patamar de 2007, em 2013. Em conjunto com a estagnação da quantidade de matrículas de estudantes portugueses, o governo português detectou que algo deveria ser feito para evitar que os assentos nas instituições ficassem vazios e, também, para contribuir com a captação de novas fontes de financiamento.

Com a formulação e adoção do Estatuto do Estudante Internacional, entre os anos de 2014 e 2018, o estoque de estudantes teve um aumento de 294,20%, indo de 3.110 para 13.148. Esta variação se deve ao aumento de matrículas de estudantes internacionais no sistema de educação superior de Portugal, em 2014 havia 14.883 estudantes e, em 2018, 28.122. O arranjo de governança português tem como principais atores as instituições de ensino superior. A comunicação é o principal instrumento de política usado pelas instituições: feiras acadêmicas, palestras e mídias sociais são utilizadas para divulgar os cursos, a qualidade e a segurança de vida em Portugal. As ações das instituições de ensino superior somadas aos instrumentos de política resultaram no aumento de matrículas de estudantes internacionais, a maioria de países lusófonos e, principalmente, do Brasil.

A estratégia da política do governo português, denominada Estatuto do Estudante Estrangeiro foi discutida e votada na Assembleia da República. A elaboração e implementação ficou a cargo da agência de gestão do ensino superior sem a participação das instituições de ensino superior (ARARAL *et al.*, 2015; CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015); a governança possui alta capacidade governamental, mas os instrumentos da política são disponibilizados a medida que a quantidade de estudantes internacionais diminuem (DGES, 2020; VEDUNG, 1998). O resultado é que a quantidade de estudantes internacionais em

Portugal se manter estável, porém, quanto em 2012, houve uma diminuição nas matrículas, o governo português adotou essa política para aumentar a quantidade de matriculados (UNESCO, 2018).

4.3 BRASIL: SALDO NEGATIVO NA ATRAÇÃO DE ESTUDANTES INTERNACIONAIS

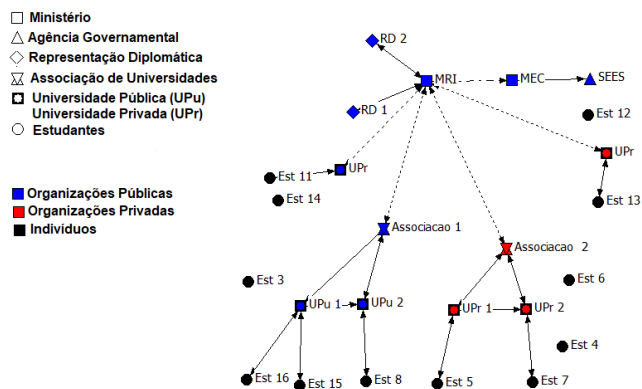
Em 2018, o Brasil atraiu 21.181 estudantes internacionais, essa quantidade representava 0,21% do total dos estudantes matriculados no sistema de ensino superior brasileiro. Os principais países de origem dos estudantes que escolheram o Brasil para obterem algum grau acadêmico são: Angola, seguido por Colômbia, Peru, Paraguai, Japão, Guiné Bissau e Argentina, todos com mais de mil estudantes matriculados. A maioria dos estudantes internacionais que se destinam ao Brasil é de países lusófonos ou dos vizinhos da América do Sul.

Dessa forma, no Brasil, não há estratégia de atração de estudantes internacionais nos seus sistemas de ensino superior a ser alcançada, como ocorre em Portugal e França. As metas 12, 13 e 14 do PNE visam o aumento de matrículas de estudantes de graduação e pós-graduação. As estratégias 12.2, 13.7, 14.9 e 14.13 citam que a ampliação do número de matrículas pode vir por meio de ações de internacionalização das universidades brasileiras, entretanto, nenhuma estratégia menciona ações para aumentar a quantidade de matrículas de estudantes internacionais (BRASIL, 2014).

4.3.1 Os principais atores

A Figura 3 destaca o arranjo de governança para atração de estudantes internacionais no Brasil. Pode-se observar que há pouca articulação entre os órgãos governamentais, principalmente entre o MEC e as instituições de ensino superior. A ação pública desenvolvida pelo governo brasileiro para atrair estudantes internacionais é feita pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). O Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) destina-se à formação e qualificação de estudantes estrangeiros, por meio de oferta de vagas gratuitas, em cursos de graduação, em Instituições de Ensino Superior - IES brasileiras.. Além disso, os programas caracterizam-se pela formação do estudante estrangeiro, em curso de graduação e pós-graduação, no Brasil, e seu retorno ao país de origem ao final do curso (Brasil, 2013; MRE, 2020). O MRE, por intermédio das representações diplomáticas no exterior, é responsável pela emissão dos vistos para estudantes (BRASIL, 2017b; IMIGRAÇÃO, 2017).

Figura 3: Os principais atores da política de atração de estudantes internacionais do Brasil



Fonte: Elaborado pelos autores

O MEC, por meio da Secretaria de Ensino Superior (SES), regulamenta o processo de atração e a permanência dos estudantes estrangeiros nas instituições de ensino superior brasileiras (BRASIL, 2017). As associações de universidades e as universidades atraem os estudantes por dois caminhos: (1) pela aderência às chamadas feitas pelo MRE para participarem do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) e (2) por meio das demandas individuais dos estudantes, mediante os processos seletivos lançados pelas instituições de ensino superior. Os estudantes e suas famílias têm poucas informações sobre como se candidatar às vagas ofertadas aos estudantes internacionais. As páginas das instituições e dos órgãos do governo brasileiro publicam as informações aos estudantes internacionais, preferencialmente, em língua portuguesa.

4.3.2 Metas, motivação e instrumentos da política

O governo brasileiro, como já mencionado, não tem política pública para atração de estudantes internacionais, que foi formulada por atores ligados ao sistema de ensino superior brasileiro. Claudia Costin, ex-ministra da educação, do governo Fernando Henrique Cardoso e os ex-secretários do ensino superior Luiz Cláudio Costa (do governo de Luís Inácio Lula da Silva) e Edward Madureira Brasil (da equipe de Dilma Vana Rousseff) afirmaram, em entrevista concedida aos autores deste artigo, que seria muito importante para o ensino superior brasileiro atrair estudantes internacionais. No entanto, em nenhum momento o governo brasileiro formulou uma política que tivesse como objetivo o aumento da multiculturalidade, da diversidade de nacionalidades e das multiplicidades de idiomas falados dentro das universidades brasileiras.

Nesse sentido, a ex-ministra alegou que dois fenômenos dificultaram a formulação de políticas públicas para atração de estudantes. O primeiro deles foi o fato do sistema de ensino superior, ainda, ser

excludente, pois apenas 20% da população adulta consegue um assento nessas instituições. Desse modo, seria difícil explicar à sociedade a oferta de vagas para estudantes estrangeiros, sobretudo nas instituições públicas. O segundo fator é a ausência de cultura internacional dentro das universidades brasileiras, há poucas ofertas de disciplinas em outros idiomas e uma reduzida quantidade de professores que falam outras línguas (INEP, 2019).

Já o ex-secretário Luiz Cláudio Costa concorda com a visão da ex-ministra e acrescenta que o Brasil deve repensar o seu modelo de internacionalização do ensino superior, visto que não há como atrair estudantes internacionais se as atividades acadêmicas e administrativas não têm cultura internacional. Além disso, o ex-secretário afirma que todas as atividades de internacionalização devem levar em consideração a realidade brasileira, especialmente no sistema público que é gratuito para todos os níveis que emitem graus (graduação, mestrado e doutorado) (INEP, 2019).

O ex-secretário Edward Madureira Brasil, e presidente da Associação das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) entre os anos de 2019 a 2021, explicou, em entrevista, que é urgente que o governo brasileiro formule uma política de atração de estudantes internacionais dentro da política pública de ensino superior. Dessa maneira, as universidades brasileiras poderão contribuir com o desenvolvimento educacional, científico, tecnológico e econômico dos estudantes. O presidente da ANDIFES enfatiza que há ações de atração de estudantes internacionais para o sistema de ensino superior brasileiro e que elas são feitas, na maioria das vezes, por iniciativa e esforço das instituições de ensino superior, principalmente as instituições federais, algumas instituições estaduais e centros de excelências de ensino superior privado (INEP, 2019).

4.3.3 A dinâmica da migração dos estudantes internacionais no Brasil

A quantidade de estudantes que saíram do Brasil, para estudar em outros países, era de 23.075, em 2005, e subiu para 67.183, em 2018, o acréscimo foi de 191,15%. No mesmo período, o número de estudantes que entraram nas universidades brasileiras subiu de 16.317 para 20.671, o que representou um aumento de 26,68%. A situação da dinâmica de estudantes no Brasil difere da França e de Portugal, pois o estoque tem valores negativos crescentes entre os anos de 2009 e 2018. No Brasil, a análise de estoque é feita entre os anos citados, já que não há dados de entrada de estudantes internacionais entre 2005 e 2008 e no ano de 2013.

Dos três casos estudados, o Brasil tem a maior quantidade de estudantes matriculados nos seus sistemas de ensino superior, porém, em números absolutos, é o que menos atrai estudantes internacionais e o que tem o estoque de estudantes com valor negativo. A falta de estratégia, pouca interação entre os atores, ausência de instrumentos de política e dados incompletos sobre entrada de

estudantes internacionais são variáveis que podem explicar a fraca força de atração que o Brasil exerce sobre a comunidade de estudantes que procuram formação superior fora de seu país natal.

O governo brasileiro não tem uma estratégia definida para os estudantes internacionais, porém há ações de *soft power*, ações que as instituições de ensino superior não tem nenhuma participação na elaboração e nem implementação, visando melhorar as relações com países de língua portuguesa e da América Latina, porém, o saldo de estudantes internacionais no Brasil foi negativo em vários anos entre 2009 e 2018, o que caracteriza uma estratégia não planejada e contingente (ARARAL *et al.*, 2015; CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015); a estrutura de governança possui baixa capacidade governamental, pois os instrumentos da política não são disponibilizados na medida que as instituições necessitam (DGES, 2020; VEDUNG, 1998). O resultado é que a quantidade de estudantes internacionais tem uma baixa taxa em relação aos outros casos e que em reação a quantidade líquida estudantes emigrantes e imigrantes e negativa na maioria dos anos da série histórica desse estudo (UNESCO, 2018)

4.4 FRANÇA, PORTUGAL E BRASIL: ARRANJOS DE GOVERNANÇA DESIGUAIS PARA ATRAIR ESTUDANTES INTERNACIONAIS

Para responder ao “ataque” de potências emergentes sobre regiões tradicionais fornecedoras de estudantes internacionais para o seu sistema de educação superior, o governo francês, por meio dos ministérios dos Negócios Estrangeiros e Ensino Superior e Inovação, formulou e criou os instrumentos da política pública *Welcome to France*. Os atores dessa política são fortemente hierarquizados e integrados. Cada ator desempenha uma função definida, o que permite aos estudantes internacionais e/ou seus familiares terem informações para a tomada de decisão sobre onde, como e o valor para estudar no sistema de ensino superior francês.

Portugal elaborou o Estatuto do Estudante Internacional para aumentar a atratividade das universidades portuguesas e preencher as vagas ociosas, devido ao crescimento vegetativo nulo e, em alguns momentos, negativo, e para complementar o orçamento das instituições de ensino superior portuguesas. Há uma clara divisão de tarefas entre os órgãos governamentais e as instituições de ensino superior. O governo regula e presta serviços às instituições e aos estudantes, cabendo às instituições de ensino a operacionalização das ações de atração dos estudantes internacionais. Os estudantes e/ou seus familiares são vistos como um cliente a ser conquistado.

O governo brasileiro elaborou uma política de atração de estudantes internacionais para aumentar sua influência política sobre ex-colônias portuguesas e vizinhos latino-americanos. Para as instituições de ensino superior, o resultado foi nulo, por isso, não há uma política de atração de estudantes internacionais no Brasil. Há uma única ação governamental, realizada pelo Ministério das Relações Exteriores, que oferece

vagas nas instituições de ensino superior brasileiras aos estudantes de países alvos. Em linhas gerais, se um estudante estrangeiro e/ou sua família desejar uma vaga numa instituição brasileira, ele terá que procurar informações nos portais eletrônicos da instituição de ensino, ser fluente no idioma português e realizar todo o procedimento de seleção e matrícula em território brasileiro.

Quadro 2: Estratégia, nível de coesão entre os atores e relação entre a estratégia e a capacidade governamental para a execução da política pública

País	Estratégia	Nível de coesão dos atores	Estratégia / Capacidade Governamental
França	Devemos, portanto, acolher mais estudantes estrangeiros. E para receber mais, devemos receber melhor. Nossa meta é atingir 500.000 alunos móveis até 2027 - atualmente temos 320.000, incluindo 245.000 em mobilidade de graduação (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2018a; 2018b).	Forte	Deliberativa , planejada e implementada de acordo com o plano governamental/Colaborativa.
Portugal	A captação de estudantes estrangeiros permite aumentar a utilização da capacidade instalada nas instituições, potenciar novas receitas próprias, que poderão ser aplicadas no reforço da qualidade e na diversificação do ensino ministrado, e tem um impacto positivo na economia.	Médio	Deliberativa , planejada e implementada de acordo com o plano governamental/Forçada.
Brasil	O plano estratégico que regula a educação brasileira formulado pelo Ministério da Educação (MEC) não estipula nenhuma meta a ser alcançada para atração de estudantes internacionais no Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014).	Fraco	Emergente , não planejada/Contingente.

Fonte: elaboração própria

Os dados mostraram que a estratégia do governo francês visa recuperar e aumentar a participação das instituições de ensino superior na atração de estudantes internacionais. A coesão dos atores é forte, pois cada um tem uma função definida que contribui, diretamente, para a eficácia do objetivo estratégico. A relação entre estratégia e a capacidade governamental é Deliberativa/Colaborativa, já que os instrumentos e coesão dos atores colaboram para que as instituições de ensino deem “Boas Vindas a França” aos novos estudantes internacionais. O Quadro 2 demonstra um resumo da estratégia, nível de coesão dos atores, instrumentos de política pública e classificação da estratégia em relação à capacidade governamental (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015).

A estratégia da política de atração portuguesa é que as instituições de ensino superior captem estudantes internacionais. Essa estratégia delega às instituições de ensino superior as ações de divulgar e de selecionar os estudantes, cabendo ao governo as ações de regulação da oferta de vagas, no sistema de ensino superior, e o processo legal de entrada e permanência dos estudantes. Há uma definição clara

de tarefas entre o governo e as instituições de ensino, entretanto as ações governamentais não impactam para a atração dos estudantes. Os instrumentos da política pública e a capacidade governamental estão dirigidos para a regulação de entrada e permanência, não torna o sistema de ensino português mais competitivo em relação aos principais sistemas europeus e foca os esforços de atração nos países lusófonos, sobretudo o Brasil. Dessa forma, a relação entre estratégia e a capacidade governamental é Deliberativa/Forçada.

O Brasil não tem uma estratégia de atração de estudantes internacionais. Existe uma ação de atração formulada e operacionalizada pelo Ministério das Relações Exteriores com a colaboração da SES. A eficácia deste programa é muito pequena em relação à quantidade de estudantes que as instituições de ensino superior conseguem atrair. Não há nenhuma restrição, na legislação brasileira, que impeça que um estudante estrangeiro se candidate a uma vaga no sistema de ensino superior brasileiro, mas todo o processo é feito no Brasil e em português. Portanto, não há instrumento de política pública destinado à atração de estudantes internacionais e as vagas ofertadas, quando existentes, são divulgadas nas páginas das instituições de ensino, não contando com apoio governamental. Então, a relação entre estratégia e a capacidade governamental é Emergente/Contingente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi comparar os arranjos de governanças do Brasil, França e Portugal para atrair estudantes para as suas instituições de ensino superior. Na política *Welcome to France* há uma forte interação e regras bem definidas sobre os papéis dos atores governamentais e não-governamentais, para recuperar e aumentar as áreas de influência francesa sobre os países de origem dos estudantes internacionais, para o sistema de ensino superior da França. Os instrumentos da política pública permitem que as instituições divulguem seus cursos em várias regiões do globo, o que oferece oportunidades aos estudantes e/ou familiares para tomarem conhecimento sobre cursos, modo de financiamento e infraestrutura acadêmica, de transporte e acolhimento. Isso permite melhores parâmetros de tomada de decisão, porque há uma forte coesão entre os atores e a capacidade governamental que contribui com a eficácia da estratégia. Essa relação foi classificada como Deliberativa/Colaborativa.

A política portuguesa, regulada pelo Estatuto do Estudante Internacional, incentiva as instituições de ensino superior portuguesas a aumentar a presença de estudantes internacionais nos seus campus, para preencher as vagas ociosas e aumentar e obter novos recursos extra orçamental. A participação governamental é regulatória de vagas, forma de acesso e de prestação de serviços consulares aos estudantes internacionais. As instituições de ensino superior devem divulgar as vagas, promover os

concursos de acesso e as matrículas dos estudantes. Os instrumentos facilitam a obtenção do visto e igualam o direito dos estudantes de origem dos países de língua portuguesa na África, excluindo os brasileiros e os tornando, financeiramente, mais atrativos para as instituições de ensino superior. Não há soma de esforços governamentais e das instituições para a atração dos estudantes internacionais, o que dificulta a obtenção de informações para tomada de decisão, de migrar ou não, pelos estudantes internacionais e/ou suas famílias. A política portuguesa tem relação de poder assimétrica entre os atores e não apresenta ações colaborativas. A estratégia escolhida foi classificada como Deliberativa/Forçada.

O Brasil tem uma política de atração que visa aumentar o Soft Power sobre alguns países específicos. Esta ação tem impacto muito pequeno sobre atração de estudantes internacionais e para o sistema de ensino superior brasileiro. A área governamental responsável pela educação superior não possui ações de atração de estudantes internacionais. As instituições de ensino superior têm estudantes internacionais matriculados, todavia isso não provém de ações sistematizadas e colaborativas com órgãos governamentais, o que dificulta a obtenção de informação e o processo de seleção e matrícula, que devem ser feitos no território brasileiro e em português. Dessa forma, a relação estratégia e capacidade governamental foi classificada como Emergente/Contingente.

A literatura sobre política de atração de estudantes internacionais contém, majoritariamente, obras que falam sobre a realidade dos países anglo-saxônicos. Este estudo contribui com informações sobre países não falantes da língua inglesa, principalmente os países de língua latina. O artigo limitou-se à análise dos arranjos organizacionais com base em documentos oficiais dos governos e entrevistas de ex-gestores públicos brasileiros. Para uma avaliação sobre a efetividade que as políticas de atração de estudantes tiveram sobre a origem, a quantidade de estudantes e a relação de poder entre os atores será necessário entrevistar políticos, gestores do ensino superior, gestores das instituições de ensino superior, estudantes e/ou familiares.

Outra limitação enfrentada por esta investigação foi o surgimento e disseminação da Covid-19, causada pelo vírus SarsCov 2, que impactou na vida das pessoas em todo o mundo, incluindo os estudantes internacionais. Sobre novas pesquisas, é urgente avaliar como a pandemia da Covid-19 afetou os fluxos internacionais: origens, destinos e estoque de estudantes internacionais. Seria importante compreender os impactos financeiros, didáticos, sobre os relacionamentos familiares e pessoas, saúde física e mental que os estudantes sofreram e quais foram as ações governamentais e das instituições de ensino para enfrentar a pandemia.

REFERÊNCIAS

ALTBACH, Philip G. The Globalization of College and University Rankings. **Change: The Magazine of Higher Learning**, [S. l.], v. 44, n. 1, p. 26–31, 2012. DOI: 10.1080/00091383.2012.636001.

ARARAL, Eduardo; PELIZZO, Riccardo; BURKHANOV, Aziz; CHEN, Yu-wen; JANENOVA, Saltanat; COLLINS, Neil. The Capacities of Governance Modes: Explaining Variation in Modes of Governance. In: CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. (org.). **Varieties of Governance: Dynamics, Strategies, Capacities**. Hampshire: Palgrave Macmillan UK, 2015. p. 173.

BARNETT, George A.; LEE, Moosung; JIANG, Ke; PARK, Han Woo. The flow of international students from a macro perspective: a network analysis. **Compare: A Journal of Comparative and International Education**, London, United Kingdom, v. 46, n. 4, p. 533–559, 2016. DOI: 10.1080/03057925.2015.1015965. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03057925.2015.1015965>. Acesso em: 7 dez. 2018.

BECKER, Rosa; KOLSTER, Renze. **International student recruitment: policies and developments in selected countries**. The Hague, Netherlands: Nuffic, 2012. Disponível em: https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/119577084/Beleidsstudie050112_def_1_.pdf. Acesso em: 7 dez. 2018.

BRASIL, Presidência da República Do. **Programa PEC-G E PEC-PG**, Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7948.htm. Acesso em: 7 dez. 2018.

BRASIL, Presidência da República Do. **Sistema Federal de Ensino** Brasília, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm#art107. Acesso em: 7 dez. 2018.

BRASIL, Presidência da República Do. **Plano Nacional de Educação**, Brasília Congresso Nacional, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 7 dez. 2018.

BRASIL, República Federativa Do. **Lei no 13.445**, de 24 de maio de 2017. 2017b.

CAMPUS-FRANCE, Agency. **CAMPUS FRANCE AGENCY**, Paris Campus France, 2018.

CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. (ORG.). **Varieties of Governance: Dynamics, Strategies, Capacities**. Hampshire: Palgrave Macmillan UK, 2015. DOI: 10.1017/CBO9781107415324.004.

DGES, Diretoria de Ensino Superior. **Na construção do ensino superior**. 2018. Disponível em: <http://www.dges.gov.pt/pt?plid=375>. Acesso em: 21 ago. 2018.

DGES, Diretoria de Ensino Superior. **Sistema Português de Ensino Superior**. 2020. Disponível em: <https://www.dges.gov.pt/pt>. Acesso em: 7 dez. 2020.

FINDLAY, Allan M.; KING, Russell; SMITH, Fiona M.; GEDDES, Alistair; SKELDON, Ronald. World class? An investigation of globalisation, difference and international student mobility. **Transactions of the Institute of British Geographers**, [S. l.], v. 37, n. 1, p. 118–131, 2012. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-5661.2011.00454.x/pdf>. Acesso em: 7 dez. 2018.

FRANÇA, Thais; ALVES, Elisa; PADILLA, Beatriz. Portuguese policies fostering international student mobility: a colonial legacy or a new strategy? **Globalisation, Societies and Education**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 325–338, 2018. DOI: 10.1080/14767724.2018.1457431. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14767724.2018.1457431>. Acesso em: 7 dez. 2018.

FRANCE, Gouvernement de La. **A strategy for attracting international students**. Paris, 2019. Disponível em https://www.campusfrance.org/system/files/medias/documents/2018-11/Dossier_presse_Strategie_attractivite_etudiants_internationaux_fr.pdf.

GANDHI, Jennifer; RUIZ-RUFINO, Rubén. **Routledge Handbook of Comparative Political Institutions**. London: The Routledge, 2015. DOI: 10.4324/9781315731377. Disponível em: <http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=A5AGCAAQBAJ&pgis=1>. Acesso em: 7 dez. 2018.

HANNEMAN, Robert; RIDDLE, Mark. **Introtuction to Social Network**. Riverside: University of California, 2005. Disponível em: <https://batch.libretexts.org/print/Finished/math-7645/Full.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2018.

IMIGRAÇÃO, Conselho Nacional de. **Visto temporário para ensino, pesquisa ou extensão**. Brasília, 2017. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes_normativas/RN_20_-_2018.pdf. Acesso em: 7 dez. 2018.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 30 mar. 2021.

KNIGHT, Jane. An Internationalization Model: Responding to New Realities and Challenges. In: WIT, Hans De; JARAMILLO, Isabel Christina; GACEL-ÁVILA, Jocelyne; KNIGHT, Jane (org.). **Higher Education in Latin America: the international dimension**. Washington: The World Bank, 2005a.

KNIGHT, Jane. An Internationalization Model: Responding to New Realities and. In: DE WITT, Hans; JARAMILLO, Isabel Cristina; GACEL-ÁVILA, Jocelyne; KNIGHT, Jane (org.). **Higher Education in Latin America: the international dimension**. Washigton: The World Bank, 2005b.

LASCOURMES, Pierre; LE GALES, Patrick. Introduction: Understanding public policy through its instruments - From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 1–21, 2007. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x.

LEVI, Margaret; MENALDO, Victor. The new economic institutionalism in historical perspective. In: GANDHI, Jennifer; RUIZ-RUFINO, Rubén (org.). **Routledge Handbook of Comparative Political Institutions**. London: Routledge, 2015.

MACRANDER, Ashley. Fractal inequality: A social network analysis of global and regional international student mobility. **Research in Comparative and International Education**, Thousand Oaks, USA, v. 12, n. 2, p. 243–268, 2017. DOI: 10.1177/1745499917712616.

MARQUES, Eduardo. State institutions, power, and social networks in Brazilian urban policies. **Latin American Research Review**, [S. l.], v. 47, n. 2, p. 27–50, 2012. DOI: 10.1353/lar.2012.0020.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Notas sobre redes, Estado e políticas públicas. **Cadernos de saúde pública**, [S. l.], v. 35, Suppl 2, p. e00002318, 2019. DOI: 10.1590/0102-311X00002318.

MCGLINCHEY, Stephen; WALTERS, Rosie; SCHEINPFLUG, Christian. **International Relations Theory**. E-Internet ed. Johannesburg. Disponível em: <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/2017/11/International-Relations-Theory-E-IR.pdf>.

MEC, Ministério da Educação. **Secretária de Ensino Superior**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/acao-a-informacao/institucional/secretarias/secretaria-de-educacao-superior>. Acesso em: 7 dez. 2020.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safari de estratégias: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000. Disponível em: file:///C:/Users/youhe/Downloads/kdoc_o_00042_01.pdf.

MRE, Ministério das Relações Exteriores. **Como participar do PEC-PG**. 2020. Disponível em: <http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PG/candidatura.php>. Acesso em: 10 dez. 2020.

PHILIPPE, Édouard. **Présentation de la stratégie d'attractivité pour les étudiants internationaux**. Paris République Française, 2018. Disponível em: discours_de_m._edouard_philippe_premier_ministre_-_presentation_de_la_strategie_dattractivite_pour_les_etudiants_internationaux_-_paris_-_19.11.2018.pdf. Acesso em: 7 dez. 2018.

PORTUGAL, Governo De. **Estatuto do Estudante Internacional**. Lisboa, Portugal, 2014.

PORTUGAL, Governo De. **Acerca do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**. 2020. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/ciencia-tecnologia-e-ensino-superior/acerca>. Acesso em: 10 dez. 2020.

SCOTT, John C. The Mission of the University : Medieval to Postmodern Transformations. **The Journal of Higher Education**, [S. l.], v. 77, n. 1, p. 1–39, 2006.

SHUMILOVA, Yulia; CAI, Yuzhuo. Three approaches to competing for global talent: Role of higher education. In: **Global Perspectives and Local Challenges Surrounding International Student Mobility**. [s.l.: s.n.]. p. 114–135. DOI: 10.4018/978-1-4666-9746-1.ch007.

SILVA, José Kennedy Lopes; SOUZA, Mariluce Paes De. Governança de Programas de Políticas Públicas: Análise do Projovem Urbano no Estado de Mato Grosso – 2009 / 2010. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, Novo Hamburgo, v. 11, n. 2, p. 132–147, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.25112/rgd.v11i2.110>. Acesso em: 7 dez. 2018.

SIN, C.; ANTONOWICZ, D.; WIERS-JENSSEN, J. Attracting International Students to Semi-peripheral Countries: A Comparative Study of Norway, Poland and Portugal. **Higher Education Policy**, London, Unidet Kingdom, p. 1–24, 2019. DOI: 10.1057/s41307-019-00135-3. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41307-019-00135-3>. Acesso em: 7 dez. 2018.

TAMTIK, Merli. Who governs the internationalization of higher education? A comparative analysis of macro-regional policies in Canada and the European Union. **Comparative and International Education**, [S. l.], v. 46, n. 1, 2017. DOI: 10.5206/cie-eci.v46i1.9307.

UNESCO, United Nations Educational Scientific and Cultural Organization. **UNESCO Institute for Statistics**. 2018. Disponível em: <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx>. Acesso em: 19 ago. 2020.

VEDUNG, Evert. Policy Instruments: Typologies and Theories. In: VEDUNG, Evert; BEMELMANS-VIDEC, Marie-Louise; RIST, Ray C. (org.). **Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation**. New York: Routledge, 1998. p. 22–58. Disponível em: <http://www.ghbook.ir/index.php>. Acesso em: 7 dez. 2018.

VEDUNG, Evert; BEMELMANS-VIDEC, Marie-Louise; RIST, Ray C. (ORG.). **Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation**. New York: Routledge, 1998.

WALLERSTEIN, Immanuel. The Rise and Future Demise of the World Capitalist System : Concepts for **Comparative Analysis**. **Comparative Studies in Society and History**, Cambridge, United Kingdom, v. 16, n. 4, p. 387–415, 1974.