

**MERCANTILIZAÇÃO E AS POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO NO  
SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL (2016-2020)<sup>1</sup>**

COMMODIFICATION AND INTERNATIONALIZATION POLICIES IN THE  
MERCOSUR EDUCATIONAL SECTOR (2016-2020)

MERCANTILIZACIÓN Y POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZACIÓN EN EL SECTOR  
EDUCATIVO DEL MERCOSUR (2016-2020)

Bruno Layson Ferreira Leão<sup>1</sup> 0000-0003-1259-9826

Thayse Mychelle de Aquino Freitas<sup>2</sup> 0000-0002-6260-6636

<sup>1</sup>Universidade Federal do Rio Grande do Norte - Natal, Rio Grande do Norte, Brasil;  
bruno.leao.098@ufrn.edu.br

<sup>2</sup>Universidade Federal do Rio Grande do Norte - Natal, Rio Grande do Norte, Brasil;  
thaysefreitas123@gmail.com

**Resumo:**

Este artigo analisa as tendências de mercantilização que permeiam os processos de internacionalização da educação superior no âmbito do Setor Educacional do Mercosul (SEM), problematizando as tensões entre as práticas de cooperação solidária e as dinâmicas de transnacionalização que caracterizam o atual cenário regional. Parte-se do questionamento de que as políticas e ações de internacionalização, originalmente orientadas pelos ideais de integração e solidariedade latino-americana, têm sido progressivamente influenciadas por lógicas de mercado e por atores privados, em consonância com a expansão de agendas neoliberais no campo educacional. A abordagem teórica dialoga com a crítica à neoliberalização da educação e com perspectivas latino-americanas de integração solidária. A metodologia baseia-se na análise documental de políticas, relatórios, atas de reunião de grupos de trabalho do SEM vinculados à educação superior, e acordos regionais. Espera-se contribuir para o debate sobre os rumos da integração educacional no Mercosul, evidenciando as contradições entre a internacionalização como instrumento de cooperação e sua apropriação pela lógica transnacional de mercado.

**Palavras-chave:** internacionalização da educação superior; Mercosul; mercantilização; cooperação solidária; transnacionalização.

**Abstract:**

This article analyzes the trends of commodification that permeate the processes of internationalization of higher education within the framework of the MERCOSUR Educational Sector (SEM), problematizing the tensions between practices of solidarity-based cooperation and the dynamics of transnationalization that characterize the current regional context. The study is grounded in the question of how internationalization policies and actions, originally

<sup>1</sup> Esse texto compõe essa seção temática, que integra o Projeto de Pesquisa financiado pelo MCTI/CNPq – Edital n. 16/2004, intitulado *Educação Superior e os processos de privatização na América Latina*, coordenado pela professora Dra. Alda Maria Duarte Araújo Casto (UFRN/UFPB).

guided by the ideals of Latin American integration and solidarity, have been progressively influenced by market logics and private actors, in line with the expansion of neoliberal agendas in the educational field. The theoretical approach engages with critiques of the neoliberalization of education and with Latin American perspectives on solidarity-based integration. The methodology is based on documentary analysis of policies, reports, minutes of meetings of SEM working groups related to higher education, and regional agreements. The study aims to contribute to the debate on the directions of educational integration in MERCOSUR by highlighting the contradictions between internationalization as an instrument of cooperation and its appropriation by transnational market logics.

**Keywords:** internationalization of higher education; MERCOSUR; commodification; solidarity-based cooperation; transnationalization.

### **Resumen:**

Este artículo analiza las tendencias de mercantilización que atraviesan los procesos de internacionalización de la educación superior en el ámbito del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), problematizando las tensiones entre las prácticas de cooperación solidaria y las dinámicas de transnacionalización que caracterizan el escenario regional actual. El análisis parte del interrogante sobre cómo las políticas y acciones de internacionalización, originalmente orientadas por los ideales de integración y solidaridad latinoamericana, han sido progresivamente influenciadas por lógicas de mercado y por actores privados, en consonancia con la expansión de agendas neoliberales en el campo educativo. El enfoque teórico dialoga con las críticas a la neoliberalización de la educación y con perspectivas latinoamericanas de integración solidaria. La metodología se basa en el análisis documental de políticas, informes, actas de reuniones de los grupos de trabajo del SEM vinculados a la educación superior y acuerdos regionales. Se espera contribuir al debate sobre los rumbos de la integración educativa en el MERCOSUR, evidenciando las contradicciones entre la internacionalización como instrumento de cooperación y su apropiación por la lógica transnacional del mercado.

**Palabras clave:** internacionalización de la educación superior; MERCOSUR; mercantilización; cooperación solidaria; transnacionalización.

## **Introdução**

A produção desta investigação considera o contexto de reconfiguração da universidade como *locus* estratégico para a produção de conhecimento científico, em uma era em que a dimensão internacional da educação se posiciona como vetor de competitividade e é um balizador do posicionamento das nações para a obtenção de relacionamentos bilaterais e multilaterais capazes de gerar vantagens estratégicas e *soft power*. Essa produção de relações de cooperação na educação ocorre em articulação com as demandas gestadas sob a égide da economia do conhecimento e da comoditização do saber acadêmico-científico, em alinhamento aos imperativos do desenvolvimento das economias e de mercados mundiais que, no sentido da internacionalização, representa um modelo de transnacionalização mercantilizado (Botto, 2022).

Neste cenário, as universidades, em nível institucional, têm sido perpassadas pelo senso hegemônico da acreditação e da regulação transnacional, conferindo status competitivo e

projeção de valor agregado, transformando-as em ativo precípuo ao desenvolvimento econômico e consecução das agendas neoliberais. Nesse sentido, a internacionalização figura como um fator de diferenciação que não evoca a produção de relações de cooperação equitativas, nem busca a conformação de redes ou o fortalecimento de uma região, mas que tem como condição *sine qua non* o posicionamento estratégico em favor da lógica mercantil. Por conseguinte, atua como ativo de indução à competitividade nacional, propondo uma percepção do conhecimento como produto, bem passível de ser objeto de transações de ordem comercial.

Destarte, a expressividade dos influxos da dimensão econômica de ordem mundial na educação produziu tanto novos modos de regulação e de institucionalização do aparato da educação terciária, como deu condições para o acirramento de um mercado universitário aderente aos ditames das agências multilaterais (Botto, 2022), em especial as provenientes do Banco Mundial (BM), Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Perrotta, 2014; Fernández Lamarra; Garcia, 2016; Oregioni, 2021; Sousa; Almeida; Perske, 2023).

Diante disso, compreende-se que, a partir dos novos regionalismos vividos na América Latina e Caribe, e mais especificamente, na experiência de conformação do bloco Mercado Comum do Sul (Mercosul), a integração regional na matéria de educação superior têm suscitado mediante ações bilaterais e multilaterais de cooperação internacional, a produção da internacionalização como vetor de desenvolvimento integrado na região, nomeadamente a partir da macroestratégia desenvolvida pelo Setor Educacional do Mercosul (SEM).

Contudo, é necessário estabelecer como ponto de inflexão perante a compreensão desse processo a noção de que a cooperação estabelecida no eixo Sul-Sul não é, em regra, menos exploratória que as demais formas de cooperação internacional (Perrotta, 2014; Silveira, 2015; Oregioni, 2021). Embora esta modalidade não possua, necessariamente, como objetivo comum entre os países converter-se unicamente em fator de competitividade no contexto do desenvolvimento econômico, não se pode corroborar a narrativa de solidariedade entre países sem envidar um olhar crítico sobre as formas que a internacionalização se materializa nessas relações e contextos.

Nesse sentido, lança-se luz às práticas de cooperação internacional induzidas face as ações de internacionalização do SEM, explorando as racionalidades ambivalentes entre as atividades que denotam a cooperação harmoniosa e solidária, e as políticas atinentes às lógicas mercantis que condicionam a produção da mobilidade internacional a ideários de transnacionalização e globalização econômica. Diante disso, o objetivo desta investigação

consiste em analisar as tendências de mercantilização e privatização e seus efeitos nos processos de internacionalização da educação superior induzidos pelo SEM. De maneira a oportunizar o alcance deste objetivo, foram elegidos enquanto objetivos específicos: discutir as articulações e tensões entre os princípios da integração e cooperação internacional solidária e as dinâmicas de transnacionalização e mercantilização presentes nos processos de internacionalização da educação no âmbito do Mercosul; e mapear programas e acordos regionais de internacionalização do SEM, identificando a presença e influência de atores privados.

No que se refere aos aspectos metodológicos, a pesquisa detém abordagem qualitativa e exploratória. Para o alcance dos objetivos foi realizada revisão bibliográfica a partir da produção acadêmica relacionada ao tema e análise documental de boletins, atas de reunião, planos estratégicos, relatórios e documentos orientadores diversos emitidos pelo SEM. Para este artigo, privilegiou-se a condução da análise a partir dos anos de 2016 a 2020, com o VI Plano de Ação 2016-2020 do SEM, período, marcado pelo contexto de austeridade nos Estados-Parte do bloco Mercosul em razão dos influxos da economia global e crises de caráter econômico, fiscal e institucional experimentadas nesse interregno.

O texto está estruturado em três seções: esta seção introdutória que contextualiza o tema, explicita os objetivos e o percurso metodológico adotado; a segunda seção discute os referenciais teóricos e conceituais da internacionalização da educação superior, problematizando as tensões entre a cooperação solidária e as lógicas concorrenciais de caráter mercantil e transnacional, no âmbito do VI Plano Estratégico do Setor Educacional do Mercosul (SEM), especialmente no que se refere à mobilidade internacional; a terceira seção analisa criticamente as estratégias e ações de internacionalização previstas no Plano de Ação 2016–2020 do SEM, examinando o perfil de cooperação internacional promovido, o contexto de desfinanciamento e os acenos para lógicas mercantis, conduzidas pelas comissões de área e grupos de trabalho da educação superior; por fim, as considerações finais que sistematizam os principais resultados da investigação.

## **Internacionalização da educação superior no Mercosul**

A internacionalização da educação superior tem sido tradicionalmente analisada sob a ótica das dinâmicas centro-periferia, em que países do Norte global estabelecem os parâmetros normativos, culturais e científicos para a cooperação, em uma perspectiva que aduz para os fluxos tradicionalmente instalados na sistemática capitalista, de movimentos concêntricos que fluem desde os países de capitalismo avançado até as nações subdesenvolvidas, ou emergentes

(Oviedo, 2023). No contexto do capitalismo acadêmico, a produção e disseminação do conhecimento, da ciência, tecnologia e inovação, se encaminham em uma direção que flui desde o centro até a periferia, defraudando processos de tradução e interpretação de ações, processos e políticas de cooperação que conformam a lógica de que a produção intelectual e acadêmica dos países do Norte global é sinônimo de excelência, consagrada como estandarte de qualidade acadêmica.

Na América Latina e Caribe, prevaleceu o cariz reformista das políticas educacionais no sentido de aceder à abertura da educação superior para a lógica mercantil, pondo em xeque a autonomia institucional universitária enquanto efeito da transnacionalização admitida. Nesse aspecto, as reformas de cunho estrutural aportadas pelas condicionalidades do BM aos estados nacionais mediarão, de forma unilateral, a construção de um ideário neoliberal de soluções aos problemas conjunturais da região, incorporando outras situações estas que geraram abertura à gradual dissolução das fronteiras comuns à identidade nacional e modos de fazer-viver a educação superior. Isso trouxe enquanto impacto a abertura da oferta educativa à provedores internacionais e a consequente desnacionalização da agenda política local, principalmente, no aspecto da cooperação internacional.

Essa conjuntura histórica, social e geopolítica que assenta a conformação das rotas do conhecimento e da cooperação internacional é signatária das várias lógicas comuns ao processo de internacionalização mercantilista, vivenciadas no atual estágio do capitalismo, e é performativa da sociedade do conhecimento, influxo do processo de globalização e transnacionalização. No sentido da cooperação Norte-Sul, em diversos aspectos viceja a perspectiva de internacionalização hegemônica, que confirma a lógica de importar conhecimento das nações mais desenvolvidas e da imposição do seu *soft power*<sup>2</sup>.

Argumenta-se que, a partir da década de 1990, com as postulações interpostas pelo *General Agreement on Trade in Services* (GATS), na figura da OMC, das diretrizes e condicionalidades do BM, assim como, das reformas orientadas pelo Consenso de Washington, foram formadas as condições ideais para que vicejasse o giro conceitual para a transnacionalização; e potencialmente, para que a agenda de cooperação internacional nos países emergentes fosse sitiada mediante esses interesses de ordem mercantil, dissolutos na agenda internacional para a educação superior e no núcleo duro das proposições de integração regional dos blocos regionais/locais, a exemplo, o Mercosul (Oregioni, 2021; Oviedo, 2023).

---

<sup>2</sup> O *Soft power* é um termo utilizado na perspectiva da educação superior no que diz respeito à internacionalização, de forma a denominar a capacidade mantida por instituições e/ou países de influenciar e atrair capital humano mediante recursos imateriais, sejam estes cultura ou conhecimento.

Conquanto, nas primeiras décadas do século XXI, têm-se observado uma crescente valorização da cooperação Sul-Sul, baseada em princípios de solidariedade, reciprocidade e fortalecimento das capacidades regionais (Perrotta, 2014; Morosini; Dalla Corte, 2021; Rueda; Barreyro, 2024), em um sentido que reafirma o ímpeto de integração regional e de cooperação para o desenvolvimento comum, humanitário, equitativo e soberano de países em situações sociopolíticas similares. Este novo paradigma reposiciona os países latino-americanos e caribenhos como agentes ativos na construção de redes acadêmicas e científicas comprometidas com o desenvolvimento regional, a redução das assimetrias e a promoção da justiça social (Perrotta, 2014; Oregioni, 2021; Rueda; Barreyro, 2024).

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

Fernández Lamarra e Garcia (2016) assinalam que, particularmente no caso latino-americano, fez-se evidente o crescimento das atividades de internacionalização, principalmente no contexto de produção de ações conduzidas por professores investigadores/docentes das Instituições de Educação Superior em parceria com universidades estrangeiras, como também na abertura de filiais destas universidades. Os autores registram fenômenos hodiernos como:

[...] la multiplicación de programas de educación a distancia (con programas, materiales y títulos extranjeros, con o sin apoyo local), el crecimiento de universidades virtuales en consorcio entre instituciones extranjeras y locales, el incremento de los programas de intercambio de profesores y estudiantes de grado y de posgrado y la aparición de carreras con doble titulación (Fernández Lamarra; Garcia, 2016, p. 15).

Ademais, no conjunto do desenvolvimento da dimensão internacional da educação superior na região, os esforços convergentes dos Estados para a integração regional têm oportunizado o surgimento e consolidação de redes de cooperação nacionais e internacionais, tornando possível a implementação de sistemas de acreditação de carreiras de graduação e pós-graduação, assim como a percepção de novos fluxos e contrafluxos experimentados face à dinamicidade da complexa realidade multifatorial que envolve a internacionalização da educação superior, como a emigração de profissionais altamente qualificados, detentores de capital humano especializado, e a novação de sua permanência no exterior; como também em

contrapartida, novos programas de radicação e repatriação de pesquisadores em mobilidade internacional (Fernández Lamarra; Garcia, 2016; Perrotta, 2014).

Para além disso, é necessário depreender que apesar das transformações vividas no âmbito nacional, geradas pela coalização de forças para a regionalização e integração dos sistemas educativos, o ímpeto das reformas empreendidas não está apartado da realidade transnacional (Botto, 2022), uma vez que “estas iniciativas regionales han sido fomentadas por las comunidades epistémicas transnacionales, como se observa en especial en los casos de la acreditación de carreras y en la movilidad académica”, como é o caso notável do Mercosul educativo (Perrotta, 2014, p. 11). Ademais,

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

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

Conquanto, se a própria natureza dos Estados da região assume compleições distintas, uma vez que o cenário geopolítico regional é naturalmente variado, não é de se admirar que as formas de internacionalização advinda das relações entre essas conformações estatais e interinstitucionais respondam efetivamente a essa diversidade e complexidade (Perrotta; 2014; Fernández Lamarra; Garcia, 2016; Oregioni, 2021).

Face às heterogeneidades próprias da região, a comunidade acadêmica regional, assim como organismos regionais tais quais o Instituto Internacional da Educação Superior da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura para América Latina e Caribe (IESALC/UNESCO) e a Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo (AUGM), tem impulsionado o discurso de cooperação internacional que aporta certo nível de competitividade, com a internacionalização, ou cooperação, com regionalização (Garcia; Fernández Lamarra, 2023). Nesse contexto, a tendência veiculada na região é mobilizada em frentes de ação que são contrárias à noção de cooperação puramente mercantil e competitiva.

Neste sentido, o Mercosul constitui-se uma experiência significativa de integração regional que, além dos objetivos econômicos, têm consolidado em sua estrutura um setor educacional com ações específicas voltadas à cooperação internacional enquanto vetor de concertação, harmonização e integração dos sistemas educativos dos Estados-parte do bloco (Silveira, 2015; Oliveira-Dri; Pulido-Montes, 2021; Rueda; Barreyro, 2024). A partir da sua Comissão de Área de Educação Superior, são formuladas e executadas ações e políticas para a internacionalização da educação superior.

Criado em 1991, o bloco incorporou paulatinamente a dimensão educacional como vetor estratégico de desenvolvimento, culminando na criação do Setor Educacional do Mercosul (SEM), quando em dezembro deste mesmo ano, o Conselho do Mercado Comum (CMC), mediante a Decisão 07/91, criou a Reunião de Ministros da Educação do Mercosul (RME) (CMC-Mercosul, 1991). Este setor, por meio de programas, redes e acordos interinstitucionais, visa promover a mobilidade acadêmica, a cooperação em ciência e tecnologia, a constituição de parcerias interinstitucionais universitárias e projetos de investigação conjuntos, assim como a construção de marcos regulatórios comuns para a produção e disseminação do conhecimento no bloco para consolidação da integração regional (Perrotta, 2014; Silveira, 2015; Oliveira-Dri; Pulido-Montes, 2021; Rueda; Barreyro, 2024).

Apesar da política educacional não figurar de forma objetiva dentre o escopo do Mercosul, há um entendimento comum entre os Estados Partes sobre a educação enquanto instrumento para a superação das disparidades regionais, a consolidação da democracia, o desenvolvimento econômico e social e a integração regional (CMC-Mercosul, 1991; Silveira; 2015; Oregioni, 2021). A partir dessa questão, se evidencia a proposição de determinadas condições de ordem cultural e educacional como ponto de partida para o alcance destes objetivos, figurando como lastro para a produção de um contexto comum de desenvolvimento entre os países do Mercosul.

Sob o espectro de uma gestão supranacional, que relativiza a soberania do Estado-nação e localiza o poderio estatal dentre as mediações do “grande Estado burguês supranacional” (Silveira, 2015) como agente na arena decisória da política; as questões alfandegárias, de livre comércio e concorrência, concentração de capitais, assim como a regionalização e integração da educação, passam a ser tratadas “[...] à revelia do público, assumindo o caráter de gestão supranacional no plano da grande política, com implicações na formulação de políticas e na ação governamental no âmbito da pequena política, em nível nacional” (Silveira, 2015, p. 114).

Contudo, é importante suscitar que a integração em blocos político-econômicos não necessariamente enseja a produção de um Estado fraco, ou sobremaneira, mínimo. Uma vez

resguardada a propriedade de reprodução social do Estado, segundo Silveira (2015, p. 115), o advento dos blocos político-econômicos numa perspectiva regional “[...] atesta o papel decisivo do poder político de Estado no processo de integração econômica, cujas estruturas econômicas e políticas intrabloco e entre blocos são determinadas e determinantes pelas/das relações imperialismo e dependência”.

A partir da constituição do Mercosul, determinados temas colaterais objetivamente associados às dinâmicas das relações econômicas e comerciais foram convencionados enquanto pontos de interesse para os países que integram o bloco, particularmente as áreas de trabalho, justiça e educação. Efetivamente, a educação se põe como um elemento de destaque, vide o sentido fundamental que projeta na construção comunitária e integrativa. Com o enfoque em pontos comuns às nações que formam o bloco, o SEM tem considerado a educação superior como um espaço estratégico para o desenvolvimento regional e nacional, vetor de integração entre Estados-Parte e associados, assim como propulsor da competitividade entre blocos regionais econômicos (Lagoria; Brunori, 2024; Oregioni, 2021; Silveira, 2015)

O Mercosul, com a criação do SEM; tributário aos eixos da cooperação com regionalização, tem pleiteado, conforme evidencia Perrotta (2014), o posicionamento das instituições do bloco, a partir da estratificação dos objetivos e estratégia regional, em um espaço intra-bloco com relações baseadas em solidariedade, respeito e entendimento mútuo, possibilitando a criação de uma agenda em comum para inserção internacional em mercados altamente competitivos. Destaca-se, a promoção da criação de redes de investigação e ação sob o marco de projetos societários e políticos nacionais e infrarregionais de internacionalização, orientados à autonomização e desenvolvimento comum dos Estados no bloco, considerando a educação superior como um vetor para essas finalidades (Oliveira-Dri; Pulido-Montes, 2021).

Na seção seguinte são examinadas as ações de internacionalização da educação superior erigidas através do SEM, considerando a macroestratégia presente no seu Plano de Ação 2016-2020 para a cooperação internacional, e as ambivalências presentes entre a lógica de regionalização com perspectiva de desenvolvimento equitativo e solidário, e a racionalidade de lógica mercadológica que perpassou os aspectos conformativos dos programas e políticas do setor em um período de tempo majoritariamente marcado pelos influxos da economia global e austeridade nos países membros do bloco Mercosul.

## **A política do SEM para a internacionalização da educação superior**

Na seara educacional, mecanismos e acordos têm sido produzidos desde o ato de criação do SEM, em 1991, buscando a efetivação de um espaço comum de educação superior regionalizado, oportunizando sistemáticas de acreditação, procedimentos facilitadores de reconhecimento e/ou padronização de estudos e percursos, diplomas e certificações, a livre circulação de pessoal acadêmico e docente, além de incentivos à formação altamente qualificada em nível de pós-graduação.

De forma a propiciar as atividades concernentes a estes objetivos, foram outorgados planos estratégicos de ação a partir do SEM, em que programas e ações para a educação superior foram desenvolvidos sob a esfera da Comissão de Área de Educação Superior (CAES) e dos grupos de trabalho especializados nas dinâmicas da formação docente, mobilidade internacional, acreditação e harmonização de carreiras, e reconhecimento de títulos. Nesta seção, discute-se de forma específica e contextualizada o Plano de Ação 2016-2020 do SEM e a sua respectiva análise, consideradas as metas, objetivos estratégicos e atividades planejadas para a educação superior, assim como sua execução sob a égide do bloco Mercosul.

A partir da Decisão nº 21/2017 do Conselho Mercado Comum (CMC), na L Reunião do CMC, em Mendoza (Argentina), é outorgado o “Plan de Acción del Sector Educativo del Mercosur hasta el 2020”, o VI Plano de Ação do SEM, com vigência entre 2017 a 2020. O referido plano contou com o seguinte objetivo geral:

[...] conformar um espacio educativo común, a través de la concertación de políticas que articulen la educación con el proceso de integración del MERCOSUR, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación de una identidad y ciudadanía regional, con la finalidad de lograr una educación de calidad para todos, con atención especial a los sectores más vulnerables en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región (Mercosul, 2017, p. 2).

Para alcançar tal fito, foram propostos objetivos estratégicos, ou eixos de ação, a saber: “1) Generación y difusión del conocimiento; 2) Movilidad para la integración regional; 3) Calidad y equidad; [y] 4) Inclusión y participación social” (Mercosul, 2017, p. 3). Considerando a natureza destes eixos, a Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior (CRC-ES) desenvolveu, neste plano operativo, “objetivos gerais” e “objetivos específicos”, demarcados por atividades base para a consecução da agenda para a educação superior consubstanciada à comissão, com enfoque na produção de difusão do conhecimento e a cooperação internacional

solidária, impulsionada pela mobilidade acadêmica e circulação de pessoas e saberes como fator catalizador da integração regional.

Considerando o objetivo desta investigação, foi elegido o eixo do plano operativo que concerne à mobilidade internacional e as estratégias desenvolvidas pelo SEM para exposição e análise. Outrossim, no que concerne ao eixo 2, de mobilidade para a integração regional, foram planejadas atividades relacionadas à necessidade de “fortalecer la movilidad regional de los estudiantes, docentes y profesionales para promover la integración regional entre los sistemas educativos de los países miembros y asociados del MERCOSUR” (Mercosul, 2017, p. 24).

A partir desse enquadramento, a subseção seguinte desloca o foco da dimensão programática para a dimensão operacional e estratégica, examinando a mobilidade internacional como um dos principais instrumentos de promoção da cooperação internacional no Mercosul. Nesse sentido, serão analisadas e avaliadas as estratégias de mobilidade implementadas pelo SEM, na qualidade de política para o ensino superior na região, presente de forma difusa no Plano de Ação 2016-2020, e com execução prevista mediante a ação de implementação do Sistema Integrado de Mobilidade Acadêmica do Mercosul (SIMERCOSUR) – a partir dos programas identificados com essa finalidade, sejam estes o Programa Mobilidade Acadêmica Regional do Mercosul (MARCA), o Programa de Intercâmbio de Graduação em Espanhol e Português (PGPE), e o Programa de Associação Acadêmica de Pós-Graduação do Mercosul (PASAP) -, considerando seu papel como indutoras da internacionalização da educação superior, resguardadas as tensões entre o modelo de cooperação como indutora da integração regional e o viés de transnacionalização e as lógicas de mercado que o tensionam.

### **A avaliação das ações estratégicas de internacionalização do SEM**

A análise da política e dos programas para internacionalização do Setor Educacional do Mercosul, à luz do Plano de Ação 2016–2020, permite compreender os fundamentos normativos e institucionais que orientaram a atuação do SEM para a educação superior. Nesse ínterim, no que diz respeito à mobilidade acadêmica como eixo prioritário no campo das ações de internacionalização para o setor neste plano, a implementação de um sistema integrado como política para a gestão e execução dos programas e projetos de cooperação internacional se converteu em um dos grandes logros do setor no sentido de execução da sua macroestratégia para a educação superior.

Nesse contexto, o Sistema Integrado de Mobilidade Acadêmica do Mercosul (SIMERCOSUR), criado em 2014, e implementado durante a vigência do plano 2016-2020,

configura-se como um mecanismo institucional de coordenação e operacionalização das iniciativas de mobilidade acadêmica, direcionado a estudantes, docentes, pesquisadores e gestores vinculados às instituições de educação superior dos Estados Partes e Associados do bloco. Tal instrumento tem como finalidade estratégica fomentar a integração regional e aprofundar a cooperação internacional, mediante a promoção de intercâmbios acadêmicos, o incentivo ao reconhecimento de estudos e o fortalecimento dos processos de internacionalização da educação superior. Por conseguinte, ressaltam-se as atividades que perfazem a implementação do SIMERCOSUR no plano operativo e suas linhas de ação:

- 2.1 Acompañar la implementación de la Unidad Técnica de Educación (UTE); [...]
- 2.2 Incrementar la cantidad de moviidades de estudiantes, docentes, gestores institucionales, investigadores, directivos y profesionales; [...]
- 2.4 Incorporar, al SIMERCOSUR, los programas existentes y los nuevos de movilidad académica del SEM; [...]
- 2.6 Desarrollar programas de calidad para el fortalecimiento del capital humano (Mercosul, 2017, p. 24-37).

Com a implementação do SIMERCOSUR, o principal desafio à época seria a organização, em efetivo, da Unidade Técnica de Educação (UTE) responsável pela governança do sistema integrado, o que envolveu esforços conjuntos dos Estados-Parte para a sua consecução. Em meio ao processo de entrada em exercício da equipe gestora da UTE, vinculada à Secretaria do Mercosul (SM), gradativamente foram outorgadas as competências sobre a gestão dos programas de mobilidade do SEM; que envolviam primordialmente a ampliação dos fluxos e o quantitativo de vagas ofertadas para mobilidade, além da criação de novos programas mediante o acesso a novas oportunidades de integração regional e desenvolvimento sustentável conjunto. A esse respeito, as atividades relacionadas ao eixo 2, no objetivo estratégico 2.2, consideram como prioritárias a ampliação progressiva do financiamento do sistema integrado, assim como a busca de fontes de financiamento alternativas, com acenos amplos à iniciativa privada como fonte de manutenção.

No âmbito da pós-graduação, há menção clara à utilização do Programa de Associação Acadêmica de Pós-Graduação do Mercosul (PASAP)<sup>3</sup> enquanto instrumento de realização de ações focalizadas para o apoio à formação *stricto sensu* no bloco, com a proposição de ações voltadas ao desenvolvimento e “[...] fortalecimento del capital humano” (Mercosul, 2017, p. 37).

---

<sup>3</sup> O Programa de Associação Acadêmica de Pós-Graduação do Mercosul (PASAP), foi um programa regional de cooperação criado para integrar os programas de mobilidade acadêmica do SEM com o fito de reduzir as assimetrias entre os programas de pós-graduação dos países dos Estados-Parte do bloco.

Na redação, registra-se a associação da qualidade no contexto da formação humana ao desenvolvimento do capital intelectual, o que revela novos elementos face o desenho das experiências e oportunidades veiculadas ao SEM que até então ressoava prioritariamente a equidade, solidariedade e cooperação enquanto resultados esperados com a execução de projetos e programas. Há pouca clareza quanto aos significados que a associação da formação continuada e a criação de programas para o incremento de sua qualidade com a noção de “capital humano” assumem no documento. Conquanto, a ótica mercantil da produção de mão-de-obra altamente qualificada como vetor de desenvolvimento está denotada a partir do indicativo de mudança de terminologia. Em termos de semântica, resta claro o direcionamento tomado ao se pensar a integralidade da formação e sua qualidade enquanto um capital.

Ao considerar a redação proposta pela CRC-ES para o Plano 2016-2020, apresentada no Anexo IV de sua LIV Reunião em Montevideu (Uruguai), na Ata 1/2016, verifica-se a ausência de menção a programas de qualidade para o fortalecimento do capital humano, associados a pós-graduação. Porquanto, se faz demarcado o interesse prioritário em gerar um “marco regional de calificación profesional de cualificaciones para la vinculación de sistemas educacionales com el mundo del trabajo” (CRC-ES, 2016, p. 2, grifo nosso), articulado a oferta educacional em amplo espectro; e nesse nível de ensino, a concepção de aprimoramento da qualidade se concentra na “formación de recursos humanos y fortalecimiento de los mecanismos nacionales de aseguramiento de la calidad de posgrado” (CRC-ES, 2016, p. 2).

Ao contribuir com a avaliação do Plano de Ação 2016-2020 do SEM, o grupo de trabalho SIMERCOSUR teceu considerações face aos eixos de financiamento, da mobilidade, dos programas relacionados às carreiras de graduação e a pós-graduação. Quanto ao financiamento, considerou-se que a meta se manteve em déficit, haja vista que não houve um movimento claro de ampliação das mobilidades. Acerca disso, as delegações argentinas e paraguaias apontam: “[...] tiene varios elementos que medir, primero el aumento de movilidad em función del financiamiento y segundo el financiamiento genuíno. Ninguno de los dos aspectos de cumplió, a pesar del pedido de la RME al CMC” (GTSIMERCOSUR, 2017d, p. 2-3).

Em continuidade, registrou-se a inexistência de um plano de comunicação que atenderia ao previsto na meta 2.3 “Impulsar la divulgación y la visibilidad del SIMERCOSUR”, com a atividade “Diseñar, implementar y monitorear un plan de comunicación y difusión del SIMERCOSUR [...]”, o que atesta falhas na implementação desta linha de ação do plano. Foram ressaltados os atrasos no processo de implantação da Unidad Técnica de Educación (UTE) do sistema integrado de mobilidade do SEM, que até ao final da vigência do plano operativo não havia recebido os profissionais necessários a formar a equipe desejada para os

encaminhamentos das atividades de gestão e financiamento de programas de mobilidade a partir da sua estruturação.

A instalação das capacidades suprainstitucionais da UTE estaria ligada ao eixo 2, de mobilidade, às atividades 2.1, 2.2, 2.4 e 2.6, que tratam da implementação da referida unidade e ações estratégicas partindo desde sua égide, como o incremento da quantidade de mobilidade estudantil e de profissionais docentes e pesquisadores; a criação e incorporação de programas ao SIMERCOSUR; e o desenvolvimento de programas de qualidade para o desenvolvimento do capital humano (Mercosul, 2017). Durante o curso deste plano de ação, foi discutida a possibilidade de ampliar as possibilidades de financiamento das atividades do SEM, sobremaneira da CAES e do SIMERCOSUR, considerando os recursos do Fundo Educacional do Mercosul (FEM) e o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) como alternativas de ampliação de linhas orçamentárias que comportariam o interesse disposto no documento de dobrar o número de intercâmbios realizados (leia-se mobilidades em geral, *estancias*, *pasantías*, missões de trabalho e estudo).

Porquanto, as implicações na demora dos repasses ou mesmo das indisponibilidades orçamentárias dos Estados-Parte para os projetos acarretaram a subsequente reprogramação das atividades. *A posteriori*, na avaliação do processo de criação e implementação da UTE, o CCR considerou o objetivo e respectivas atividades como não executadas. Nesta perspectiva, até a finalização da vigência do plano de ação 2016-2020, não foi possível colocar a UTE do SIMERCOSUR em funcionamento, o que foi parcialmente sanado com a atuação dos respectivos ministérios dos Estados-Parte e o trabalho de suas equipes mediante o apoio às ações com planejamento e governança, sobremaneira com processo decisório e organização orçamentária necessário a manutenção dos programas em curso (GTSIMERCOSUR, 2020a).

Ao considerar a pós-graduação, a avaliação realizada demonstrou a não execução de metas referentes ao desenho de programas de pós-graduação regionais, assim como de formação de redes através de convocatórias dos programas voltados à formação continuada *stricto sensu*. Em retrospecto, no que concerne ao PASAP, principal iniciativa do SIMERCOSUR para as mobilidades na pós-graduação, desde o ano de 2017, nota-se amplo decréscimo nas linhas orçamentárias dos países para apoiar o desenvolvimento das ações.

Para o ano 2017, Brasil e Venezuela não apresentaram informe de disponibilidade de recurso para convocatórias. Registra-se que a indisponibilidade de fundos brasileiros para o programa também é algo que diz respeito ao Programa de Intercâmbio de Graduação em Espanhol e Português (PGPE), conforme verificado na Ata da LV Reunião do CRC-ES, e na 1ª e 2ª Reuniões do GT SIMERCOSUR de 2017, sobremaneira nesta segunda, em que foi

realizado informe conjunto das delegações dos Estados sobre o avanço das convocatórias do PASAP e PGPE, com termos de referência em desenvolvimento para novos editais.

Em síntese, a continuidade das ações previstas para os programas do SEM para a pós-graduação se viram ameaçadas pelo contexto de desfinanciamento, consideradas as políticas de austeridade fiscal interpostas em determinados países do bloco, o que, com efeito, gerou a revisão do marco original de fomento das atividades de mobilidade do PASAP e PGPE. Nesse sentido, o Brasil solicitou revisão do esquema de financiamento instrumentalizado em convocatórias passadas, indicando a proposição de que “cada país asuma el costo del financiamiento de las movilidades correspondientes a sua universidades, a los efectos de lograr un mayor equilibrio entre los países” (GTSIMERCOSUR, 2017a, p. 3-4).

Em avaliação dos editais do PASAP anteriores a 2018, realizada pelo Uruguai enquanto unidade de gestão da proposta, foram ressaltados que a despeito das questões de financiamento, os objetivos do programa foram alcançados, com “[...] alto nivel de valoración de las mismas por parte de los coordinadores de los proyectos, apreciaciones que surgen de un análisis preliminar de la información disponible” (GTSIMERCOSUR, 2017c, p. 3). Conquanto, o país informou que não detinha definições quanto a disponibilidade orçamentária para a manutenção do programa em sua convocatória para 2018. Em linha semelhante, o Brasil indica indisponibilidade de recursos para tal, e informa o desinteresse em dar continuidade à participação do país nas ações referentes ao PASAP e PGPE. Em adendo, a delegação brasileira tratou as dificuldades orçamentárias experimentadas, destacando que a “[...] representante do Brasil na área de pós-graduação informou que esse ano a CAPES não participará dos Programas de pós-graduação do MERCOSUL por razões financeiras” (GTSIMERCOSUR, 2017b, p. 1).

Depreende-se, a partir dos fluxos de circulação de docentes e estudantes no período, a conformação de redes que confirmam os relacionamentos pré-estabelecidos entre países membros, mesmo diante dos esforços empreendidos nas convocatórias para romper com as endogenias e o isomorfismo das relações face à produção do conhecimento.

Nos resultados da avaliação, o objetivo 2.6 e respectivas atividades, que diziam respeito ao lançamento de convocatórias do PGPE e PASAP, foi considerado não executado. Em síntese, o grupo de trabalho SIMERCOSUR apontou que “todas las iniciativas vinculadas al nivel de posgrado fueron postergadas para dar prioridad a las líneas de movilidad de carreras acreditadas y a la instalación de la Unidad Técnica da Educación” (GTSIMERCOSUR, 2020a, p. 4). Em seguimento, outra das metas que dizia respeito à conformação de pelo menos 10 redes de pós-graduação com pelo menos 3 países por rede, por meio do PASAP, também não foi executada, conforme justifica a CAES:

[...] La modalidad en redes demanda más trabajo a los gestores de las universidades y en ocasiones desestimula su participación. También el aspecto del financiamiento, que depende de las IES en algunos países, dificulta la expansión del programa (GTSIMERCOSUR, 2020f, p. 3).

Infere-se, mediante os resultados da avaliação, que a pós-graduação perdeu espaço na agenda comum da CAES, e por conseguinte, do SEM. As ações de mobilidade perderam espaço mediante a priorização da utilização de fundos para as linhas estratégicas de atividades que envolviam as carreiras previamente acreditadas de graduação no bloco Mercosul.

Registra-se que a partir das reuniões da CRC-ES/CAES<sup>4</sup> e das Reuniões de Ministros da Educação (RME), como órgão máximo da pasta de educação, foram elevadas ao CCM diversas solicitações<sup>5</sup> para que o financiamento dos programas do SEM, nomeadamente, no que diz respeito às atividades de mobilidade de estudantes, docentes investigadores e coordenadores, fossem realizados a partir do Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

A despeito da convergência estrutural das linhas de ação do SIMERCOSUR para a integração regional e desenvolvimento pautado na cooperação equitativa e solidária entre os estados do bloco, o intento de inclusão na pauta orçamentária do fundo não logrou êxito, mesmo tendo sido tratado de forma reiterada em reuniões da CRC-ES/CAES, do GT SIMERCOSUR, do Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR (NEIES) e nas próprias Reuniões de Ministros da Educação.

De forma sintética, a avaliação do Plano 2016-2020 considera que o objetivo 2.2, que trata de explorar linhas adicionais para aumentar progressivamente o financiamento dos programas, não obteve sucesso na execução. Apesar das restrições orçamentárias experimentadas, considerou-se que o objetivo, também demandava enquanto ação prioritária a incrementação da participação das IES no Mercosul, considerando a necessidade de maior acreditação de carreiras de graduação, assim como de protocolos e marcos comuns de reconhecimento de títulos, foi parcialmente atingido. A despeito da redução de investimentos e aportes diretos dos países em ações e programas voltados à pós-graduação, programas como o

---

<sup>4</sup> A CRC-ES veio a receber nova nominata a partir de setembro de 2017 (menção na ata 7/2017, LVV Reunião da CAES de 26 a 28 de setembro de 2017), tornando-se Comissão de Área de Educação Superior (CAES).

<sup>5</sup> Em ata de Reunião da CAES (não numerada) do dia 21 de maio de 2018, se menciona nova solicitação ao CCR de recursos do FOCEM para financiamento do SEM e do SIMERCOSUR, sobremaneira as mobilidades, eixo estratégico do processo de integração e cooperação acadêmica intrabloco.

MARCA se mantiveram em constante marcha de ampliação, contando com a participação quase que irrestrita de Estados-Parte e associados do bloco.

Por conseguinte, a experiência e lições aprendidas figuraram como ativos indispensáveis para que o programa tenha atingido tanta longevidade, assim como o alinhamento com a macroestratégia do bloco como ente supranacional, que revela enquanto objetivo prioritário o enfoque no ensino superior, notadamente a nível de formação básica, e somente em segundo plano, da formação continuada, *stricto sensu*.

A partir da LV Reunião de Ministros da Educação, realizada em Brasília no dia 29 de novembro de 2019, sob o governo de Jair Bolsonaro (PL), o Brasil comunica a sua decisão soberana de saída do SEM. A decisão unilateral do país evoca a mudança atitudinal face à pauta da educação, corroborada pela agenda do ministro da educação brasileiro à época, Abraham Weintraub, o qual era signatário do acirramento das lógicas neoliberais do governo Bolsonaro.

O informe da saída do SEM foi justificada mediante alegação de “[...] suposta ineficiência do Setor Educacional do Mercosul” (Rosevics; Carvalho, 2022, s. p.), o que gerou consequências diretas no caráter da influência exercida pelo país nos processos de governança do setor, sem representação direta. Com a não participação oficial do país nas RME de todo o ano de 2020 (reuniões LVI, de 25/06/2020 e LVII, de 16/11/2020), as decisões expressas em ata ficaram sujeitas aos dispositivos da Decisão CMC 44/2015<sup>6</sup> (Rosevics; Carvalho, 2022).

Em nota oficial, o Ministério da Educação (MEC) assevera a “falta de eficiência e resultados práticos que impactassem positivamente na melhoria de índices gerais da Educação, ao longo de 28 anos, mesmo com o investimento de recursos e presença política do país” (MEC, 2019, s.p), e que, a partir da presente, o país não mais participaria das reuniões do bloco na pauta educacional e desenvolverá somente relações e acordos de caráter bilateral com os países parceiros com a condicionalidade de efetiva melhoria nos índices educacionais para a execução de cooperação internacional em matéria de educação.

Apesar do movimento de saída do país do SEM, registrou-se em atas, por diversos momentos, a presença de representações brasileiras, em sua grande maioria, servidores técnicos-administrativos da CAPES, e os questionamentos assinalados pelas delegações, nomeadamente nas reuniões da CAES e do grupo de trabalho SIMERCOSUR, sobre o retorno brasileiro às atividades. Em 2020, na Ata de nº 3 do de 2020 (não numerada) da CAES, a representação não-oficial brasileira tratou, a exemplo, da participação do país no programa

---

<sup>6</sup> De acordo com a Decisão CMC 44/2015, Os Estados ausentes poderão solicitar, em até 20 dias corridos, revisão de determinados pontos conflituosos das Atas de reunião, que serão postos para discussão no próximo encontro previsto na agenda do órgão ou fórum do qual emanou a ata de referência.

MARCA após a sua retirada do SEM. Assim, a manifestação exposta foi de caráter pouco elucidativo, evocando o que se considerava ser o alinhamento que a atual gestão possuía em matéria de educação superior e os processos de internacionalização:

Acerca de la continuidad de la participación de Brasil en el Programa MARCA, se consulto a la delegación presente, quién manifesto que se encuentran analizando el estado de situación de todos los programas y acciones del Sector Educativo del MERCOSUR para poder definir su posición [...], manifesto que a nivel nacional están trabajando con una mirada más amplia de la internacionalización, por ejemplo a través de temas como la internacionalización del curriculum, movilidad estudiantil y académica, el fomento de las lenguas, entre otros (CAES 2020a, , p. 4).

Em outras consultas realizadas à delegação brasileira presente nas reuniões da CAES, a delegação brasileira mantém o tom de incerteza nas respostas quanto a possibilidade do retorno ao SEM, o que foi reiterado pela representação não oficial do país. Na ocasião, foi informando em ata, que “los representantes del Ministerio de Educación de dicho país comunicaron que aún están en tratativas y análisis de las acciones para um eventual retorno al Sector Educativo del MERCOSUR” (CAES, 2020b, p. 3). A mesma perspectiva foi delineada em reunião do GT SIMERCOSUR, em que se explora a dificuldade de tratativas com o Ministério da Educação brasileiro e seus representantes, e a ausência de respostas.

Com a crise sanitária mundial instalada pela pandemia de Covid-19, as reuniões da CAES, assim como as RME, passaram a ser realizadas majoritariamente através de videoconferências. A partir da Ata 1 do ano de 2020 da Reunião da CAES, sob o marco do SIMERCOSUR, foi acordado que no segundo semestre de 2020 seriam aprofundadas as dinâmicas e estratégias para virtualizar os processos de internacionalização das universidades e redes formadas, colaborando para o fortalecimento das instituições da região e dos programas de mobilidade.

Corroborando as iniciativas de virtualização e as ações para manutenção da política de isolamento social, a CAES decidiu de forma consensual pela suspensão das mobilidades do ano 2020 para o programa MARCA, prorrogando as inscrições para a sua 11ª convocatória devido à conjuntura instalada, o que a posteriori foi ratificado pelo GT SIMERCOSUR a partir de rodadas de discussão e aprovação de atividades no contexto de programas virtuais (GTSIMERCOSUR, 2020d). Assim, foi aprovada proposta encabeçada pela delegação

argentina de desenvolvimento de atividades de intercâmbio virtual para o MARCA<sup>7</sup>, e a participação das Redes desenvolvidas sob o marco do programa, entre outros, em webinários sobre internacionalização do currículo e intercâmbios virtuais, realizados em conjunto pelo Ministério de Educación de Argentina, o Consejo Interuniversitarios Nacional e o Consejo de Rectores de Universidades Privadas, da Argentina, visando a implementação de um piloto de ações de mobilidades virtuais (GTSIMERCOSUR, 2020e, p. 1).

Na oportunidade, houve a discussão e aprovação de atividades no contexto dos programas de mobilidade do sistema, de forma virtual. A partir do marco estabelecido nas discussões se instrumentalizou, a partir dos direcionamentos do sistema, o modelo de intercâmbios remotos, alinhado à perspectiva da “internacionalização em casa<sup>8</sup>” (Knight, 2021). A esse respeito, a CAES sinalizou que a presidência pró-tempore, de forma alinhada aos grupos de trabalho sob sua órbita, trabalharam no planejamento e construção de futuras linhas de ação capazes de incorporar ao rol de programas e projetos do SEM os novos cenários educativos virtuais e as perspectivas trazidas por eles (CAES, 2020a). Nesse contexto, Argentina e Paraguai assinalaram a necessidade de pensar de forma contextualizada, evocando o imperativo de “[...] un enfoque mas amplio sobre la internacionalización de la educación y de pensar en un plan regional sobre la materia, en sintonía con las políticas que se están desarrollando a nivel nacional en los países del MERCOSUR” (CAES, 2020a, p. 5).

No decorrer do ano de 2020, sob a jurisdição da CAES, os grupos de trabalho relacionados à educação superior do SEM produziram análise de forças, oportunidades, fraquezas e ameaças relacionadas às capacidades institucionais da comissão, considerando-a e seus ativos no espectro do SEM, com o fito de refletir sobre a situação atual da área na região, e “sintetizar brevemente lo avanzado hasta este momento por el equipo de trabajo, y por sobre todo identificar aquellas áreas críticas o problemáticas que aún no fueron abordadas o que no se lograron avances” (GTSIMERCOSUR, 2020b, p. 2).

Foram avaliados como forças, pontos focais como a integração das instâncias estatais e parcerias interinstitucionais entre IES, acordos de trabalho e assistência alcançados de forma equânime, além da participação ativa das delegações estatais do bloco nas reuniões e deliberações do GT SIMERCOSUR e CAES em geral. Em contrapartida, foram valoradas

---

<sup>7</sup> Na primeira reunião de 2020 do GTSIMERCOSUR, em abril de 2020, foi proposto pela Argentina aos demais países membros e associados a construção de iniciativas de formação e um piloto de programa para execução virtual/remota das ações de mobilidade, sob o marco da internacionalização em casa (IeC).

<sup>8</sup> Internacionalização em casa (IeC) é um conceito desenvolvido por Bengt Nilsson para os intercâmbios científicos e interculturais a partir da experiência na própria cidade, sem o necessário deslocamento que a modalidade “*abroad*”, além-fronteiras, de internacionalização exige (Knight, 2021).

enquanto fraquezas, a nível regional, a saída do Brasil do SEM, o baixo nível de financiamento e aportes para os programas e projetos do setor (em especial para a pós-graduação), além das dificuldades para institucionalização da UTE e seus mecanismos de gestão e governança, o que acarretou para o setor baixa resolutividade quanto aos aspectos de financiamento das ações do sistema integrado de mobilidade (GTSIMERCOSUR, 2020b).

No campo das ameaças, a pandemia de Covid-19 figurou como maior questão a produzir impactos negativos na execução das linhas estratégicas de ação no ano final da vigência do plano operativo para 2016 a 2020, assim como também produziu efeitos a serem considerados para o planejamento e desenho das estratégias futuras para novo plano do SEM (2021-2024). Em paralelo, o estado do financiamento também foi citado como interferente, com “[...] Reducción general del gasto em algunos países; [y] Continuidad de la disminución paulatina del financiamiento para los programas de movilidad” (GTSIMERCOSUR, 2020b, p. 3). Conquanto, a análise demonstrou como oportunidades as novas fontes de financiamento externas, multilaterais, assim como possibilidades de fomento via FOCEM para “[...] financiar y crear un fondo genuíno del financiamiento de movilidades del SIMERCOSUR” (GTSIMERCOSUR, 2020b, p. 2-3)”, o que historicamente provou ser um desafio, haja vista as sucessivas solicitações de destinação de recursos do FEM para a mobilidade internacional no bloco e as reiteradas negativas recebidas às recomendações elevadas ao CCR do Mercosul.

Observou-se que no contexto do bloco regional, com a intensificação da cooperação internacional como vetor estratégico de desenvolvimento, nomeadamente de perfil econômico, emergiram também processos de competitividade e de conversão desses fluxos acadêmicos em estratégias de posicionamento e desempenho institucional, e sobremaneira de atração e retração de estudantes em uma lógica mercantil, refletindo, ainda que de forma distinta, tendências de mercantilização que permeiam a internacionalização contemporânea do ensino superior.

## Considerações Finais

Este estudo teve como foco analisar de que maneira os processos de internacionalização da educação induzidos pelo SEM têm sido influenciados por lógicas de mercado e privatização. As análises apontam evidências da reverberação de pressupostos mercantis induzidos pela orientação à lógica de desfinanciamento estatal, com a inserção de atores privados como solução ao contexto de austeridade experimentado pelos Estados-Parte do bloco regional. Neste cenário, destaca-se o foco na internacionalização competitiva e orientada ao mercado global,

de modo que as perspectivas de cooperação internacional são deturpadas pela racionalidade de transnacionalização.

Evidencia-se que o aceno às fontes privadas de financiamento, e o acercamento à noção de cooperação internacional competitiva e de menor caráter equitativo e solidário é resultado de desarticulação no plano da gestão e do poder exercido de maneira supranacional face às relações entre Estados-Parte do bloco, sobremaneira, no campo das políticas do SEM para a educação superior. Por conseguinte, é tributária da desarticulação mencionada a inefetividade na condução da implementação da unidade de gestão para o SIMERCOSUR, vetor indispensável para a execução da política de cooperação internacional e ações de mobilidade do setor.

De modo expressivo, denota-se que as políticas convergem para operação sob uma matriz semântica e prática articulada aos pressupostos econômicos, isto é, insere-se no escopo educacional parâmetros de competitividade e mercantilização articulado à transnacionalização da educação superior. Essa transição discursiva, pode indicar uma percepção na qual a qualidade passa a operar como capital, ou seja, como recurso que pode incrementar a competitividade dos países do bloco no cenário global. Por conseguinte, os documentos apontam para uma resignificação da noção de qualidade da formação humana, articulando-a ao capital intelectual, e ao mercado de trabalho.

Ademais, evidencia-se que apesar do discurso integrador presente nas políticas de internacionalização educacional no âmbito do SEM, a análise das ações desenvolvidas a partir dos programas de mobilidade acadêmica como o MARCA, PGPE e PASAP revelou a persistência de redes históricas e relações previamente consolidadas entre os países membros, além da ênfase, no contexto de austeridade, à ações voltadas aos cursos de graduação, em detrimento da pós-graduação. Tais fluxos tendem a reproduzir as endogenias institucionais e um isomorfismo na produção do conhecimento, que se acirrou com o desfinanciamento de caráter ideológico de Estados-Parte como o Brasil; e as estratégias para manutenção das ações de internacionalização por meios virtuais, que desprivilegiaram os interesses fundamentais de integração regional e desenvolvimento solidário no bloco. Neste cenário, acendem-se as dinâmicas de transnacionalização e mercantilização que privilegiam a competitividade em detrimento do fortalecimento da cooperação solidária no campo educacional, distanciando-se de uma integração regional efetivamente plural e equitativa.

As oportunidades percebidas coadunam com a ótica de distanciamento do financiamento estatal e lastreamento das ações estratégicas de cooperação internacional mediante aportes dos Estados Parte e membros associados, ao que o discurso de austeridade

fiscal e de constrição orçamentária mobiliza e oportuniza a inserção de atores multilaterais privados como consortes para a manutenção das atividades dos programas de mobilidade e das redes acadêmicas pré-estabelecidas. O financiamento externo e privado, ainda que necessário para a continuidade das ações, detém condicionalidades quanto à coprodução de uma agenda de desenvolvimento sintonizada à lógica concorrencial e a competitividade, dando ênfase à internacionalização em contextos que asseveram e justapõem racionalidades mercantis ao movimento de integração e regionalização.

Destarte, se observa que sob certas condições os estados e atores internacionais consideram que o alcance de determinados objetivos com a cooperação internacional pode vir a ser otimizado a partir da coordenação intergovernamental, com o estabelecimento de uma regulação e normatização de comportamentos, regras, ações e efeitos produzidos mediante relações de interdependência, que mesclam noções de um possível desenvolvimento equitativo latente como objetivo da internacionalização no bloco regional com interesses mercadológicos difusos face o desenvolvimento das ações de ciência, tecnologia e inovação de caráter aglutinador que atende, por um lado a necessidade estatal e sua agenda política; e por outro, as condicionalidades que os entes privados instalam mediante os aportes para o desenvolvimento dos planos estratégicos e as suas respectivas ações para a educação superior e sua internacionalização no Mercosul.

### Referências

BOTTO, Mercedes. The challenges of economic integration in Latin America: searching for consensus in contexts of globalization. The case of MERCOSUR (1991–2019).

**Globalizations**, v.19, n. 4, p. 555-570, 2022.

CAES. Comissão de área de Educação Superior. Setor Educacional do Mercosul. **Ata 3**, 2020a.

CAES. Comissão de área de Educação Superior. Setor Educacional do Mercosul. **Ata 4**, 2020b.

CMC-MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. **Decisão N. 07/91**: Reunião de Ministros da Educação. Brasília: MERCOSUL, 1991.

CRC-ES. Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior. Setor Educacional do Mercosul. **Ata 1**, Anexo IV, 2016.

RUEDA, Jurany Leite; BARREYRO, Gladys Beatriz. A busca pela integração regional na dimensão educacional: Espaço Latino-Americano e Caribenho de Educação Superior (ENLACES) e Setor Educacional do Mercosul (SEM). **@mbienteeducação**, São Paulo, v. 17, e023065, 2024.

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

GARCIA, Pablo Daniel; FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto. Educación Superior y futuro: lecturas de la hoja de ruta para la Educación Superior propuesta por UNESCO desde una perspectiva latinoamericana. **Série-Estudos**, Campo Grande, MS, v. 28, n. 62, p. 127-148, jan./abr. 2023.

GTSIMERCOSUR. Grupo de Trabalho SIMERCOSUR. Setor Educacional do Mercosul. **Ata 2**, 2017a.

GTSIMERCOSUR. Grupo de Trabalho SIMERCOSUR. Setor Educacional do Mercosul. **Ata 3**, 2017b.

GTSIMERCOSUR. Grupo de Trabalho SIMERCOSUR. Setor Educacional do Mercosul. **Ata 4**, 2017c.

GTSIMERCOSUR. Grupo de Trabalho SIMERCOSUR. Setor Educacional do Mercosul. **Ata 4**, Anexo VI, 2017d.

GTSIMERCOSUR. Grupo de Trabalho SIMERCOSUR. Setor Educacional do Mercosul. **Ata 1**, 2020a.

GTSIMERCOSUR. Grupo de Trabalho SIMERCOSUR. Setor Educacional do Mercosul. **Ata 2**, 2020b.

GTSIMERCOSUR. Grupo de Trabalho SIMERCOSUR. Setor Educacional do Mercosul. **Ata 3**, 2020d.

GTSIMERCOSUR. Grupo de Trabalho SIMERCOSUR. Setor Educacional do Mercosul. **Ata 3**, Anexo V, 2020e.

GTSIMERCOSUR. Grupo de Trabalho SIMERCOSUR. Setor Educacional do Mercosul. **Ata 4**, Anexo XVI, 2020f.

KNIGHT, Jane. HIGHER EDUCATION INTERNATIONALIZATION: CONCEPTS, RATIONALES AND FRAMEWORKS. **Revista REDALINT**, v. 1, n. 1, p. 65-88, 2021.

LAGORIA, Silvana Lorena; BRUNORI, María Clara. NOVO REGIONALISMO E INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA E NO MERCOSUL. **Exitus**, Santarém, v. 14, p. 1-21, e024010, 2024.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. Setor Educacional do Mercosul. **Plano de Ação 2016-2020**. Mendoza: MERCOSUL. SEM, 2017.

MOROSINI, Marília; DALLA CORTE, Marilene Gabriel. INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. *In*: Morosini, Marília. **Enciclopédia da Educação Superior**. Volume II, Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021, p. 35-169.

OLIVEIRA-DRI, Wisllayne Ivellyze; PULIDO-MONTES, Cristina. Los Planes Educativos del MERCOSUR y la recontextualización de sus políticas en Brasil. **Revista Española de Educación Comparada**, v. 1, n. 39, p. 37-60, jul./dic. 2021.

OREGIONI, María Soledad. Internacionalización Universitaria y Redes de Cooperación Sur-Sur. **Ciencia, Tecnología y Política**, v. 1, n. 6, p. 1-11, e057, mayo 2021.

OVIDO, Lourdes Evangelista Zilberberg. **Processos de internacionalização da educação superior no Brasil: competências interculturais e interculturalidade**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2023.

PERROTTA, Daniela. La región sudamericana como arena política para la internacionalización de la Universidad. La Plata, 2014. CONGRESO DEL IRI, 7., CONGRESO DEL COFEI, 1., CONGRESO DE LA FLAEI, 2. **Anais...**, La Plata, 2014.

ROSEVICS, Larissa; CARVALHO, Glauber Cardoso. A política externa do governo Bolsonaro e a questão educacional no Mercosul. **Portal do Fórum Universitário do Mercosul** (FoMerco), 2022. Disponível em: [https://www.fomerco.com.br/informativo/view?TIPO=12&ID\\_INFORMATIVO=249](https://www.fomerco.com.br/informativo/view?TIPO=12&ID_INFORMATIVO=249). Acesso em: 14 out. 2025.

SILVEIRA, Zuleide Simas da. MERCOSUL EDUCACIONAL: CONVERGÊNCIA DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA E POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL. **Trabalho Necessário**, v. 21, n.1, p. 111-141, 2015.

SOUSA, José Vieira de; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; PERSKE, Ketlin Elís. Implicações das recomendações da OCDE para a Educação Superior na América Latina e no Caribe. **Série-Estudos**, Campo Grande, MS, v. 28, n. 62, p. 77-100, jan./abr. 2023.

#### Sobre o/a(s) autor/a(s)

**Bruno Leão**. Doutor em Educação pela UFRN. Membro do GEPEES. Bolsista de Pós-Doutorado no Exterior do CNPQ.

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de Dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Administração do Projeto; Supervisão; Redação do Manuscrito Original; Redação – revisão e edição.

Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1757250892634809>

**Thayse Freitas**. Doutora em Educação pela UFRN. Professora Substituta da UFRSA, Campus Angicos; Membro do GEPEES.

Contribuição de autoria: Conceituação; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Redação do Manuscrito Original; Redação – revisão e edição.

Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3686766246397438>

#### Como referenciar

LEÃO, Bruno Layson Ferreira; FREITAS, Thayse Mychelle de Aquino. Mercantilização e as políticas de internacionalização no Setor Educacional do Mercosul (2016-2020). **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 22, n. 53, e18668, 2026. DOI: 10.22481/praxisedu.v22i53.18668