

Balanced Scorecard como modelo para implementar a internacionalização na universidade pública: um olhar interpretativo a partir da pesquisa participante

Balanced Scorecard as a model to implement internationalization in public universities: an interpretative glance through participative research

Balanced Scorecard como modelo para implementar la internacionalización en las universidades públicas: una mirada interpretativa a través de la investigación participativa

Rosenerly Loureiro Lourenço*

Doutora em Ciências Contábeis (UFRJ)
Professora do Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos
(UEMS), Dourados/MS, Brasil
rosenerly@uems.br
<https://orcid.org/0000-0002-7889-111X> 

Maria Eugênia Petenuci

Doutora em Ciências de Alimentos (UEM)
Técnica de Nível Superior lotada na Assessoria de Relações
Internacionais (UEMS), Dourados/MS, Brasil
maria.petenuci@uems.br
<https://orcid.org/0000-0002-0689-1014> 

Endereço do contato principal para correspondência*

Rodovia Dourados-Itahum, km 12 Cidade Universitária, CEP 79804-970 – Dourados/MS, Brasil

Resumo

As universidades públicas brasileiras enquanto participantes do cenário neoliberal e globalizado são conclamadas a dar muitas respostas diante das exigências contemporâneas, uma delas é a internacionalização do ensino superior. O objetivo desse artigo é propor, sob uma lente interpretativa, um modelo de Balanced Scorecard (BSC) para implementar a estratégia de internacionalização em universidades públicas. Desenvolvido sob uma abordagem qualitativa, esse estudo de caso instrumental usou a metodologia de pesquisa participante para construir um mapa estratégico, um painel de bordo e um quadro de indicadores de desempenho para a internacionalização da universidade. A pesquisa oferece, por meio do conceito de transferibilidade, a possibilidade de outras universidades refletirem e trabalharem seus próprios planos sob uma perspectiva diferenciada da colonialidade do norte e mensurarem seu próprio grau de internacionalização sem ficarem presas apenas aos rankings acadêmicos que a medem.

Palavras-chave: Balanced Scorecard; Universidade pública; Internacionalização do Ensino Superior; Planejamento estratégico

Abstract

Brazilian public universities as participants in the neoliberal and globalized scenario are called upon to give many answers in the face of contemporary demands, one of which is the internationalization of higher education. So, this study proposed, under an interpretive view, a Balanced Scorecard (BSC) model for the internationalization strategy of public universities. Developed under a qualitative approach, this instrumental case study used the participatory research methodology to build a strategic map, a dashboard and a framework of performance indicators for the internationalization of the university. The research offers, through the concept of transferability, the possibility for other universities to reflect and work on their own plans under a different perspective of northern coloniality and to measure their own degree of internationalization without being tied only to the academic rankings that measure internationalization.

Keywords: Balanced Scorecard; Public University; Internationalization of Higher Education; Strategic planning

Resumen

Las universidades públicas brasileñas como partícipes del escenario neoliberal y globalizado están llamadas a dar muchas respuestas ante las demandas contemporáneas, una de las cuales es la internacionalización de la educación superior. El objetivo de este artículo es proponer, bajo una lente interpretativa, un modelo de Balanced Scorecard (BSC) para la estrategia de internacionalización de universidades públicas.

Desarrollado bajo un enfoque cualitativo, este estudio de caso instrumental utilizó la metodología de investigación participativa para construir un mapa estratégico, un panel de control y tabla de indicadores de desempeño para la internacionalización de la universidad. La investigación ofrece, a través del concepto de transferibilidad, la posibilidad de que otras universidades reflexionen y trabajen sus propios planes bajo una perspectiva diferente de la colonialidad del norte y midan su propio grado de internacionalización sin estar atados únicamente a los rankings académicos que miden la internacionalización.

Palabras clave: Balanced Scorecard; Universidad pública; Internacionalización de la Educación Superior; Planificación estratégica

1 Introdução

Os modelos gerenciais para acompanhamento da estratégia organizacional ganharam novo status nas organizações públicas especialmente com a ascensão do neoliberalismo que, imbuído de significado político, econômico e social, fortaleceu na gestão pública a adoção de ferramentas de gestão da iniciativa privada sob as premissas da New Public Management (NPM) ao redor do mundo (Puella-Socarrás, 2017).

Quando aplicada irrefletidamente nas instituições de ensino superior (IES), a racionalidade neoliberal torna-se “uma geradora de exclusão, atinge o pensamento pedagógico e trabalha em prol da manutenção das desigualdades” (Martinez, 2017). Além de fomentar a terceirização e a precarização do ensino superior (Andrade, Lima, Sales, & Souza, 2018), essa racionalidade tem promovido nas universidades uma crescente pressão no trabalho, exigências por produtividade e adoção de indicadores de avaliação. Esses elementos são sustentados por novos marcos conceituais baseados em planejamento estratégico e responsabilização na gestão pública (Magro & Pinto, 2012; Silva & Carvalho, 2014). Isso ocorre, pois, em termos amplos, o neoliberalismo pode ser visto como um programa político que se operacionaliza no setor público por meio do gerencialismo e avança independente de coalizões governamentais (Misoczky, Abdala, & Damboriarena, 2017).

O gerencialismo implementado via NPM inseriu inúmeros artefatos gerenciais para a estratégia e a análise de desempenho das organizações públicas e, dentre eles, o Balanced Scorecard (BSC) se tornou um dos modelos proeminentes para os sistemas de controles gerenciais dessas organizações (Cooper & Hopper, 2007; Hopper, Tsamenyi, Uddin, & Wickramasinghe, 2009). O modelo do BSC, construído inicialmente para uso na iniciativa privada, possui 4 perspectivas de suporte à implementação da estratégia organizacional - financeira, clientes, processos internos, aprendizado e crescimento - e cada uma delas é organizada em torno de metas e indicadores (Kaplan & Norton, 1992, 1997). A perspectiva financeira é composta por indicadores relacionados ao desempenho financeiro da empresa; a perspectiva clientes reúne indicadores relacionados à satisfação e retenção dos clientes; a perspectiva processos internos refere-se a indicadores que mensuram a marca, a liderança no mercado de atuação, a qualidade de produtos e outros aspectos estruturais da organização; a perspectiva aprendizado e crescimento foca na gestão dos funcionários e os inúmeros aspectos ligados à qualidade da força de trabalho e liderança.

O BSC identifica a estratégia organizacional, os objetivos estratégicos e as relações de causa e efeito entre as perspectivas por meio de um mapa estratégico. O processo de construção do BSC envolve atividades de planejamento do projeto, definição dos objetivos estratégicos, escolha dos indicadores estratégicos e elaboração do plano de implementação. Kaplan e Norton (1997) reconheceram que o modelo inicial poderia ser aplicável às organizações públicas ou às sem fins lucrativos, no entanto, a perspectiva financeira consistiria em uma limitação para essas instituições. Por isso, ao chegar no setor público o modelo sofreu várias adaptações, os próprios idealizadores do modelo apresentaram um mapa estratégico para o setor público desdobrado em 4 perspectivas - fiduciária, clientes, interna, aprendizado e crescimento - ajustadas. Sauerbronn, Sauerbronn, Gangemi & Fernandes (2016) discorrem que alguns entes públicos no Brasil utilizam o BSC a partir de três perspectivas, sociedade, processos internos e recursos, sob a premissa de que essa adaptação metodológica traduz melhor os objetivos estratégicos de organizações dessa natureza.

Muitas universidades públicas brasileiras têm proposto o modelo do BSC para implementação de seus Planos de Desenvolvimento Institucional ou para implementação de estratégias de setores específicos dentro da universidade (ver, por exemplo, Martins, 2015; Moreno, Costa, & Tessarini Junior, 2019). As universidades públicas brasileiras estão inseridas no movimento global para a internacionalização da universidade. A internacionalização da educação superior explora dimensões interculturais sob diversos aspectos e tem na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) o principal balizador para as ações de internacionalização da pós-graduação. Para as IES públicas, às vezes se torna contraditório e desafiador responder aos imperativos da educação pública e aos imperativos e pressões da educação mercadológica sustentada pelo neoliberalismo, que por vezes se impõe por meio de modelos gerenciais como o BSC.

Recentemente, o governo do Estado de Mato Grosso do Sul implantou a gestão estratégica. A partir do governo 2015-2018, uma gestão orientada por princípios de aprimoramento de desempenho do governo e prestação de contas foi pactuada mediante a implantação da gestão por resultados e criação da Rede de

Gestão do Estado de MS. A gestão por resultados foi apontada como uma meta da Superintendência da Gestão Estratégica constante no repactuação de compromisso do governo do estado para 2019-2022. A Rede de Gestão do Estado de MS permite a coordenação, por meio da Secretaria de Governo (SEGOV), da estratégia do estado, do comprometimento com resultados e do alinhamento das lideranças (SEGOV, 2020).

Em função disso, a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) iniciou a elaboração e implantação de planejamentos estratégicos em seus órgãos. O planejamento estratégico e a elaboração do BSC na UEMS foram precedidos de oficinas internas para a construção de indicadores e treinamentos para as pró-reitorias, diretorias, gerências de unidades universitárias, assessorias e coordenações de programas de pós-graduação.

A implementação das políticas institucionais para a internacionalização das universidades públicas, conforme constatou Martinez (2017, p. 147), pode se diferenciar “das lógicas mercadológicas e de competitividade no contexto de educação” na medida em que enfatizam práticas de internacionalização que valorizam as necessidades locais, a ampliação de oportunidades para desenvolver pesquisas e convênios de cooperação e estão preocupadas com “senso de comunidade, de coletividade e de preocupação com a formação pessoal, cultural e profissional de seus alunos”.

Considerando o exposto, o objetivo da pesquisa é propor um modelo de Balanced Scorecard (BSC) para a estratégia de internacionalização de universidades públicas. Desenvolvido sob uma abordagem qualitativa, esse estudo de caso instrumental (Stake, 2005) realizado na UEMS usa como metodologia a pesquisa participante e oferece ao leitor a possibilidade de transferibilidade (Abdalla, Oliveira, Azevedo, & Gonzalez, 2018) dos conceitos, do mapa estratégico, do painel de bordo e dos indicadores apresentados, pois oferece detalhes do ambiente e aspectos metodológicos para a implementação da estratégia em uma universidade em estágio inicial de internacionalização. A proposta é contribuir para a formulação de um projeto de internacionalização crítico, o qual, nas palavras de Martinez (2017, p. 152), “precisa pensar o que significa estar frente a frente com alguém diferente de mim, ou seja, precisa tratar das complexidades que emergem do multiculturalismo”.

O presente artigo está estruturado em 5 partes, incluindo essa introdução. Discutimos na segunda seção o contexto do neoliberalismo, a NPM e a análise de desempenho para as organizações públicas, dando destaque ao modelo do BSC como instrumento de operacionalização e acompanhamento de estratégias organizacionais. Na terceira seção, discorremos sobre a metodologia adotada na pesquisa e na quarta seção apresentamos o BSC elaborado para a universidade estudada. Nossas considerações finais encerram as reflexões propostas nesse estudo e são seguidas pelas referências utilizadas.

2 Referencial Teórico

2.1 Neoliberalismo, NPM e BSC nas IES públicas

Considerado sob uma perspectiva histórica, o neoliberalismo pode ser compreendido, a partir das teses propostas por Puello-Socarrás (2017), como algo maior do que uma simples fase do capitalismo, pois incorpora de forma extrema e em todos os níveis a reprodução e incorporação de capital, “a exploração econômica e dominação política, a opressão social e a alienação ideológica” (Puello-Socarrás, 2017, p. 4). Além disso, encarna a mercantilização da vida humana e combate o Estado do Bem-Estar Social por meio de um capitalismo liberal. Sob uma perspectiva econômico-política, o neoliberalismo se expressa por meio de uma estratégia de acumulação da classe capitalista e se materializa de forma tática em programas de políticas subordinadas ao mercado. Desta maneira, as ideias e reformas neoliberais reestruturam os modos de produção como forma de alcançar estabilização econômica e reajuste social e político dos Estados por meio das transformações em seus entes públicos. Na educação superior, por exemplo, a reforma neoliberal gerou “transformações estruturais do modo capitalista de produção, empreendidas sob o prisma do reducionismo econômico” que intensificou a “precarização das condições de trabalho docente, mediante a degradação dos direitos trabalhistas, a imposição de regimes e contratos de trabalho mais flexíveis e a acentuada e generalizada potenciação da capacidade produtiva da força de trabalho” (Bechi, 2017, p. 203).

Puello-Socarrás (2017) destaca que, embora a teoria econômica neoclássica anglo-americana seja uma importante corrente da ideologia neoliberal e responsável por imprimir o espírito liberal no capitalismo contemporâneo, o neoliberalismo mais recente é sustentado por outras escolas de pensamento - escola neoclássica da Europa continental, neoliberalismo alemão, síntese neoclássica keynesiana, sínteses austro-americanas e americano-austríacas - que possuem pontos de vistas, práticas históricas, afiliações políticas e sociais diferentes.

Em síntese, pode-se dizer que há dois tipos de neoliberalismos vinculados às correntes neoliberais. O primeiro tipo é radical nos argumentos neoclássicos americanos e protagonizou a estreia neoliberal por meio das reformas de primeira geração. As contrarreformas de segunda e terceira geração da construção neoliberal global culminaram em um segundo tipo de neoliberalismo, protagonizado por núcleos austríacos e alemães em detrimento do neoliberalismo ortodoxo americano. Esse segundo tipo de neoliberalismo insere novas formas de gestão institucional por meio de privatizações e parcerias público-privadas e,

embora adote uma postura anti-intervencionista, admite um “estado regulador oportunista”. Como destaca Puello-Socarrás (2017), em vez de ser um evento do passado, o neoliberalismo tem se fortalecido por meio do avanço da “globalização neoliberal” e a abertura dos mercados globais.

A ideologia neoliberal sustentou a articulação e a implementação do NPM como um movimento para reformar os governos a partir de uma nova mentalidade para a gestão, a qual emprega uma cultura orientada para resultados e análise de desempenho e insere inúmeras ferramentas e modelos gerenciais para assegurar que a gestão pública se ajuste às premissas de eficiência da iniciativa privada. Os sistemas de controles gerenciais dos órgãos públicos passaram a ser redesenhados para dar suporte às novas práticas administrativas e gerenciais (Gruening, 2001; Verbeeten & Speklé, 2015) que tomam por base a eficiência do mercado.

A primeira geração NPM buscou aperfeiçoar a prestação de serviços públicos adotando a privatização, a terceirização e a redução da regulação do estado, além de desenvolver políticas públicas pautadas em competitividade, eficiência, qualidade, produtividade e desempenho usados na iniciativa privada. A segunda geração NPM acrescenta às estratégias gerenciais, além da ênfase na busca de eficiência e qualidade dos serviços, a redução de gastos públicos, o empoderamento do cidadão, a competição entre os órgãos públicos, a *accountability* e a transparência (Cavalcante, 2017).

É sob este pano de fundo neoliberal que as reformas administrativas de caráter gerencial foram implantadas no Brasil (Matias-Pereira, 2008) em distintas fases. Na década de 1990, a reforma ancorou oficialmente nos órgãos do Poder Executivo (Bresser-Pereira, 2000) e em meados de 2004 teve início do Poder Judiciário (Sena, Silva, & Luquini, 2012).

Especificamente nas universidades brasileiras, Costa e Silva (2019, p. 6) destacam que o neoliberalismo acadêmico diz respeito a “exacerbação das características historicamente registradas na mercantilização capitalista no ensino superior”. As autoras afirmam que a difusão do gerencialismo e a precarização das relações de trabalho são características das implementações neoliberais nas universidades públicas brasileiras. Além disso, o neoliberalismo acadêmico se caracteriza por “um conjunto de políticas e programas que criam políticas ditas inclusivas; flexibilizam a formação por meio da oferta de novas modalidades de cursos; modificam o financiamento; estabelecem o empreendedorismo como cultura a ser disseminada pela universidade” (Costa & Silva, 2019, p. 6).

O gerencialismo da NPM enfatiza a mensuração de desempenho e a implementação da estratégia organizacional a partir do BSC. Nesse contexto, ainda que o BSC não ofereça uma resposta para alguns dilemas da mensuração de desempenho, ele se tornou um importante artefato de controle utilizado pelas organizações públicas para monitoramento e alcance de seus objetivos e resultados estratégicos (Lapsley, 2008). Inúmeras pesquisas vêm buscando explorar de que maneira o setor público interage com esse sistema de controle como, por exemplo, as discussões teóricas e empíricas sobre a utilização do BSC nos estudos (Adams, Muir, & Hoque, 2014; Johnsen, 2001; Northcott & Taulapapa, 2012; Sauerbronn, Sauerbronn, Gangemi, & Fernandes, 2016; Silva & Gonçalves, 2011).

O BSC completou mais de 20 anos e desde sua formulação e o conceito evoluiu consideravelmente (Madsen & Stenheim, 2015). A evolução do conceito BSC – de simples sistema de desempenho para sistema global de controle gerencial – pode ser entendida considerando duas fases: pré-2000 e pós-2000. No primeiro período, o conceito foi formulado e apresentado por Kaplan e Norton (1992) como um sistema multidimensional. Seu foco principal (e estreito) era integrar medidas de desempenho financeiras e não financeiras que estavam agrupadas em quatro perspectivas. Dos livros publicados por Robert Kaplan e David Norton, a partir de 1996 o foco se deslocou e essas medidas de desempenho se tornaram crescentemente ligadas à estratégia da organização. Os autores passaram a usar a metáfora de gestores “vistos como pilotos que conduzem o avião ao seu destino” (Madsen & Stenheim, 2015, p. 126).

No segundo período, após a virada do milênio, Kaplan e Norton “introduziram o conceito de mapa estratégico, que ao longo do tempo tornou-se talvez o elemento mais significativo do conceito de BSC” (Madsen & Stenheim, 2015, p. 126), o qual deve, segundo os autores, contribuir para o melhor alinhamento das partes da organização. Madsen e Stenheim (2015, p.26) destacam que Kaplan, (2012) e Kaplan e Norton (2005, 2008) têm enfatizado a implementação estratégica e sugerido que “estratégia deve ser uma função separada na organização («o cargo de gestão estratégica»)", seus textos tem apresentado o BSC como um “sistema de controle gerencial holístico” para descrever, comunicar e implementar a estratégia organizacional.

De acordo com Madsen e Stenheim (2015), muitos atores sociais contribuíram para formatar o BSC e, atualmente, as pesquisas indicam ao menos cinco tipologias que são organizadas entre formas de uso simples e avançadas. O conceito do BSC é adaptável e personalizável às características da organização (Madsen & Stenheim, 2015, p. 24). Como foi um modelo desenhado inicialmente para organizações privadas, o BSC recebe várias adaptações quando é aplicado às organizações públicas, e apesar de suas limitações, contribui para o aperfeiçoamento das instituições que o empregam (Bezerra et al., 2020).

Embora seja “uma das ferramentas mais utilizada pelos gestores ao redor do mundo” (Madsen & Stenheim, 2015, p. 24), o BSC recebe muitas críticas. Berry, Coad, Harris, Otley e Stringer (2009, p. 6) destacam algumas críticas endereçadas ao modelo do BSC: (i) abordagem de gestão top-down; (ii) “foco na

projeção de ferramentas e técnicas de controle (mapas estratégicos, pontuações pessoais ou de unidades de negócio...); (iii) desatenção aos controles informais e ao contexto organizacional.

Para Madsen e Stenheim (2015, p. 32), as críticas diretas ao conceito do BSC giram em torno de: “(1) as relações causais entre as perspectivas e medidas, (2) o pressuposto subjacente de que as organizações implementam a estratégia em um processo de cima para baixo de uma maneira racional, (3) o uso da retórica dramática e sedutora na literatura BSC”.

Para Banchieri, Planas e Rebull (2011, p. 156), o BSC considera a organização ‘como uma máquina’; nesse sentido, tecem outra crítica a esse modelo teórico: “Não há discussão sobre a dimensão política da ferramenta, que é entendida como a dimensão que inclui todos os objetivos individuais e organizacionais e responde a perguntas como para quem ou o que para fazer as organizações operam”. No Brasil, o BSC é adotado como perspectiva teórica para conduzir a agenda de várias instituições públicas, incluindo as universidades públicas (ver por exemplo, (Martins, 2015; Moreno et al., 2019; Rocha, 2016). Rocha (2016), por exemplo, estudou 5 universidades internacionais para propor um BSC para a estratégia de internacionalização a partir de 6 perspectivas: mudanças organizacionais; recursos materiais, financeiros e estruturais; desenvolvimento de pessoas; inovação curricular; mobilidade acadêmica e stakeholders. Castro (2021) propôs a utilização do BSC para melhorar o sistema estratégico de acompanhamento e avaliação da internacionalização da Universidade do Ceará, pois constatou lacunas administrativas relacionadas à mensuração de desempenho da internacionalização nessa instituição.

A presente pesquisa concentra-se em apresentar um modelo de BSC que foi construído a partir do caso da UEMS. O BSC está materializando o plano estratégico da internacionalização e se apoia nas diretrizes gerais do Plano de Desenvolvimento Institucional 2021-2025. Em seu processo de elaboração, o modelo valorizou os elementos do planejamento estratégico – missão, valores, visão, análise ambiental, objetivos e políticas estratégicas, fatores críticos de sucesso, mapa estratégico, ações estratégicas – discutidos por Kaplan e Norton (2004) e algumas diretrizes para internacionalização das universidades públicas orientadas pela CAPES.

2.2 A Internacionalização das Universidades Públicas

A internacionalização da educação superior compreende o processo no qual se integra uma dimensão internacional e intercultural ao ensino, à pesquisa e aos serviços de uma instituição (Knight, 1997). A partir de Albatch e Knight (2007) podemos compreender a internacionalização no campo da educação superior como um conjunto de políticas e práticas desenvolvidas pelas instituições, sistemas acadêmicos e indivíduos para representar o ambiente acadêmico global. Deste modo, é possível a consolidação de ações que atendam às demandas educativas de um mundo globalizado.

Além disso, para Castro e Cabral Neto (2012) a internacionalização do ensino superior é entendida como um procedimento de inclusão da dimensão internacional da educação e da pesquisa sob diferentes aspectos, como também é definida por uma múltipla terminologia, isto é, se apresenta com uma diversidade de termos, tais como: dimensão internacional, educação internacional, internacionalização da educação superior. Além da terminologia já referida, ainda é possível encontrar na literatura pertinente formas como: educação internacional, cooperação internacional, educação transnacional, educação através das fronteiras, educação sem fronteiras. Contudo, a despeito da terminologia usada, o processo de internacionalização da educação superior, articulado ao processo de globalização requer novas competências de cunho internacional, criando, portanto, uma série de demandas para as instituições de educação superior.

O processo de internacionalização da educação superior tem seu marco inicial em 1945, na Europa, e surge como uma necessidade da reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra Mundial, objetivando oferecer assistência técnica para o desenvolvimento com bases em acordos culturais e científicos, mobilidade estudantil e bolsas de capacitação (Wielewicki & Oliveira, 2010). A Europa foi também pioneira na construção do Processo de Bolonha, um acordo internacional voluntário, situado fora do quadro de governança da União Europeia, com o objetivo explícito de construir um espaço europeu de ensino superior e conduzir a uma Europa da ciência e do conhecimento (Keeling, 2006 apud Robertson, Gomes, & Kay, 2009).

O Processo de Bolonha se originou de um encontro de ministros da educação de quatro países europeus (Alemanha, França, Itália e Reino Unido) realizado em 1998 e culminou na declaração de Sorbonne. Essa declaração evidencia o papel preponderante das universidades no desenvolvimento da dimensão cultural da Europa e conclama as nações europeias a criar uma área do ensino superior onde as identidades nacionais e os interesses comuns possam interagir e reforçar-se mutuamente para benefício da Europa, dos seus estudantes e na generalidade dos seus cidadãos (Sorbonne, 1998). Em 1999, um novo encontro com 29 países resultou na declaração de Bolonha, com as seguintes prioridades: adoção de um sistema convergente de graus acadêmicos entre os países, adoção de um sistema de educação superior em dois ciclos, o estabelecimento e generalização de um sistema de créditos acumuláveis, a promoção de mobilidade acadêmica, a garantia de qualidade e o incremento da dimensão europeia da educação superior (Marques & Agustí, 2012).

No Brasil, a internacionalização do ensino superior iniciou-se a partir da década de 20 com a criação das universidades: Universidade de São Paulo, Universidade do Distrito Federal, a Universidade do Brasil e a Universidade de Porto Alegre. Estas foram palco das primeiras políticas públicas de internacionalização do ensino, ao receberem professores estrangeiros por meio da adoção do programa de professor visitante e do desenvolvimento de parcerias de cooperação internacional entre as universidades brasileiras e estrangeiras. Entre os anos de 60 a 70 ocorreu o estreitamento de laços de cooperação entre as universidades estadunidenses e brasileiras através das seguintes medidas: vinda de professores-consultores, investimentos na pós-graduação e multiplicação do número de bolsas de estudo (mestrados e doutorado). A atuação do destes consultores americanos no Brasil contribuiu para a formulação de políticas de internacionalização da época (Lima & Contel, 2009). A partir dos anos 80 observou-se, então crescimento dos programas de pós-graduação (Morosini, 2006).

No final dos anos 1990, a internacionalização do ensino superior ganha espaço quando se explicita por parte da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a necessidade do estabelecimento de padrões internacionais para a avaliação das atividades de pós-graduação e de pesquisas. Esses requerimentos vão ser os balizadores das mudanças no sentido da corrida para a internacionalização no meio acadêmico brasileiro, principalmente dentro das universidades públicas (Lima & Contel, 2009).

A partir dos anos 2000, verifica-se a multiplicação dos provedores de iniciativas de internacionalização no país, bem como de novas políticas (Tanoue & Morilas, 2013). Surgem nesse contexto, programas de intercâmbio internacional que promovem a mobilidade de estudantes de graduação com desempenho acadêmico de destaque, tais como o Programa Ciências Sem Fronteiras, Bolsas Ibero-Americanas e Luso-Brasileiras do Banco Santander. Em 2014, a internacionalização se confirma no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela lei nº 13.005 (Brasil, 2015), que define três metas relacionadas com este processo, que são apresentadas na Figura 1.

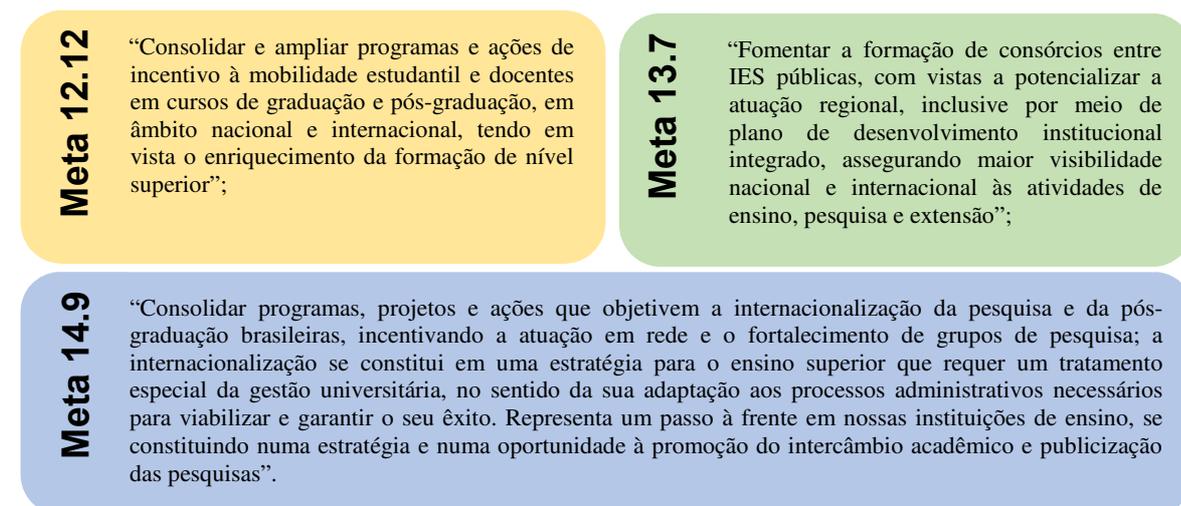


Figura 1 - Metas de Internacionalização no PNE
 Fonte: Brasil (2015)

A CAPES, em seu papel de agência de fomento, vem realizando discussões a respeito da internacionalização das instituições de ensino superior com o objetivo de desenhar um novo programa de fomento adequado às suas necessidades. Em 2017, a CAPES fez um levantamento sobre a internacionalização das universidades brasileiras que possuem programa de pós-graduação (PPGs) avaliado por esse órgão com nota de 3 a 7, totalizando 246 instituições. A análise da CAPES constatou que a maior parte das instituições é pouco ou medianamente internacionalizada (70,3%), com oito instituições, apenas, declarando-se altamente internacionalizada. Entre as instituições pouco e medianamente internacionalizadas, 52,5% não possuem plano de internacionalização integrante do plano de desenvolvimento institucional e, ainda, 65% das instituições requisitam consultoria para construir esse plano (Brasil, 2017a).

Com base nessas constatações, a CAPES elaborou um programa oficial a ser desenvolvido e implementado pelas universidades brasileiras. Em suas diretrizes, o programa prevê autonomia para as IES, incluindo a prerrogativa de definir o próprio plano estratégico de internacionalização. As instituições terão de ser capazes de definir suas competências em termos de áreas de pesquisa prioritárias para internacionalização, com objetivos claros, utilizando-se de indicadores quantitativos e qualitativos para medir seu progresso. O plano deverá incluir treinamento em língua estrangeira para bolsistas antes de deixarem o país, assim como preparação em termos culturais e práticas para o intercâmbio. Além da

mobilidade passiva, o plano tem que exibir clara mobilidade ativa, como estratégias para consolidação de parcerias internacionais e atração e fixação de pesquisadores estrangeiros no Brasil (Brasil, 2017a).

Além disso, a CAPES elaborou um documento com recomendações de um esquema avaliativo em três níveis para a internacionalização dos Programas de Pós-graduação (PPGs). Os três níveis reúnem 65 princípios a serem considerados para a avaliação, são eles: a) Dimensões gerais da internacionalização (4); b) Princípios e políticas norteadoras da internacionalização (28); c) Indicadores para avaliar a internacionalização de programas de pós-graduação (33). Esses níveis e princípios estão organizados a partir de quatro dimensões que a IES deve considerar para planejar a internacionalização da pós-graduação: (i) pesquisa; (ii) produção intelectual; (iii) mobilidade e atuação acadêmica; (iv) condições institucionais (Brasil, 2019).

A quarta dimensão de internacionalização proposta pela CAPES para os PPGs abrange planejamento estratégico, autoavaliação e atividades de governança que demonstram o compromisso institucional com a internacionalização. Dentre os cinco princípios norteadores relacionados à essa dimensão, destacamos dois ligados ao planejamento estratégico: (a) “valorizar a inserção de ações voltadas à internacionalização no Planejamento Estratégico Institucional” e (b) “valorizar a inserção de ações voltadas à internacionalização no Planejamento Estratégico dos PPGs”. Os indicadores sugeridos pela CAPES para essa dimensão são: planejamento estratégico dos PPGs contendo objetivos, metas e ações de internacionalização a serem desenvolvidas; planejamento estratégico institucional contendo objetivos, metas e ações de internacionalização a serem desenvolvidas (Brasil, 2019).

Ainda em 2017, a CAPES formulou o Programa de Internacionalização Institucional (CAPES-Print), que vai além de ser apenas um programa que fragmenta investimentos públicos que concedem bolsas de estudo a estudantes de graduação. Este programa concentra recursos financeiros no apoio a projetos de universidades que estão expostos ao ambiente internacional e são reconhecidas academicamente (Prolo, Vieira, Lima, & Leal, 2019). As IES interessadas em participar do programa CAPES-Print devem ter ao menos quatro (4) PPGs recomendados pela CAPES na avaliação trienal de 2013 e na quadrienal de 2017, entre os quais deve haver, pelo menos, dois (2) com cursos de doutorado e que possuam um Plano Institucional de Internacionalização ou documento congênere vigente (Brasil, 2017b, p. 1).

Sabe-se que a internacionalização da educação superior oferece inúmeras possibilidades quanto à inovação tecnológica e a produção de conhecimento, além de estar relacionada à qualidade, à excelência e a outros diferentes aspectos de contribuição positiva dessa presença. No entanto, a internacionalização enfrenta inúmeros desafios nas instituições de ensino superior no Brasil, sendo que os mais comumente identificados incluem: (i) o baixo financiamento; (ii) falta de corpo técnico qualificado às exigências administrativas e burocrática; (iii) cultura institucional que desvaloriza a internacionalização - expressa no currículo e nas atividades de pesquisa e extensão; (iv) pouco domínio de línguas estrangeiras, incluindo a língua inglesa. Todas estas características indicam a falta de organicidade das universidades para a internacionalização (Sierra & Coscarelli, 2017).

A internacionalização das universidades brasileiras é necessária para tornar a educação superior responsiva aos requerimentos e desafios da sociedade globalizada (Brasil, 2017a). Segundo Sierra e Coscarelli (2017), para o êxito da internacionalização é importante que a iniciativa seja concebida de maneira estratégica, permitindo visualizar as possibilidades de inovação e desenvolvimento, conforme os princípios básicos da sociedade do conhecimento. Isso não significa submeter as universidades ao mercado, mas direcionar o sentido de suas atividades à sua missão institucional de provocar mudanças com base na produção e divulgação do conhecimento, ou seja, a internacionalização pode potencializar o alcance da produção científica. Ainda, de acordo com os mesmos autores, a implementação do programa de internacionalização deve ser monitorada, o que requer a definição de metas e a elaboração de indicadores por parte de cada instituição, considerando também as especificidades de cada área de conhecimento.

3 Trajetória Metodológica

O construtivismo é a epistemologia que informa a perspectiva teórica (Crotty, 1998b) para o desenvolvimento dessa pesquisa qualitativa. Nesse sentido, abraçamos a visão de significados construídos socialmente e como *bricoleurs* (Crotty, 1998a) trazemos objetividade e subjetividade juntas durante o processo de construção da pesquisa. Sob a perspectiva teórica interpretativista (Guba & Lincoln, 2005), adotamos como metodologia a pesquisa participativa.

Um desafio para a tradição de pesquisa interpretativa em contabilidade é ir além de mostrar “o que é” e abordar “o que poderia ser” sem ser normativista ao estilo do positivismo. Em vez de apenas “observar a ação à distância, baionar os feridos após a batalha”, a pesquisa interpretativa em contabilidade pode oferecer “políticas ou estratégias para o futuro” (Parker, 2008, p. 910). Espera-se que pesquisas interpretativas em contabilidade busquem fazer diferença para as organizações estudadas e não apenas para a academia e, nesse sentido, devem estar comprometidas com “o entendimento, a mudança e, com o fazer diferença” (Parker, 2008, p. 909). É sob esse entendimento que nossa escolha metodológica oportuna, por meio da metodologia de pesquisa participativa, estratégias para a internacionalização.

A pesquisa participativa pode ser vinculada a diferentes concepções filosóficas e desenvolvida sob diferentes níveis de participação; adota múltiplos métodos tanto para coletar dados documentais, verbais e visuais quanto para analisar tais dados (Thiollent, 2011). Nosso corpus de pesquisa é formado por documentos institucionais, relatos de servidores que fizeram parte dos primeiros esforços de internacionalização na UEMS e relatos de servidores atualmente vinculados à Assessoria de Relações Internacionais (ARELIN), notas de observações, memorandos e pastas de trabalho criadas em reuniões de planejamento. Os documentos utilizados foram todos os disponíveis (2011 a 2020) em relação ao processo de internacionalização. Dos 8 servidores que trabalharam na assessoria (de 2011 a maio de 2020), participaram da amostra aqueles que aceitaram responder ao questionário disponibilizado. Alguns dos relatos desses servidores estão destacados no texto como Serv1, Serv2, Serv3, Serv4, Serv5, Serv6.

O conjunto completo desses dados permitiu a análise histórica da internacionalização na UEMS e a elaboração participativa do mapa estratégico e indicadores do BSC para implementar e acompanhar a estratégia de internacionalização. Os objetivos estratégicos, as metas e os indicadores do BSC foram discutidos e definidos em várias reuniões de trabalho realizadas por uma equipe de 5 servidores, entre eles, as duas autoras da presente pesquisa. Antes desses esforços, não havia um planejamento estratégico formalizado para a assessoria ou para a internacionalização da universidade. Os dados coletados na pesquisa foram analisados por meio de análise narrativa cronológica.

Martinez (2017, p. 82) destaca que “do ponto de vista do projeto ocidental da promoção da internacionalização da universidade, a dificuldade da Educação Superior se tornar internacional reside na deficiência, e a deficiência é algo sempre do Outro”. Nas palavras da autora, esse tipo de internacionalização se preocupa com questões em torno da língua estrangeira que nossos servidores e alunos não falam, das disciplinas e cursos de línguas em inglês que não oferecemos, das publicações de nossos pesquisadores ainda não aceitas em periódicos internacionais, das parcerias estrangeiras que não temos e outras questões semelhantes a essas. Por esses parâmetros, todas as universidades que não atendem esses pontos são consideradas deficientes, falhas, carentes, excluídas e, dessa forma, é reforçada uma violência simbólica estimulada pela internacionalização (Martinez, 2017). Por conta disso, a autora nos sugere a busca de outra racionalidade para compreender e desenvolver a internacionalização, pois lógicas de deficiências refletem a colonialidade na Educação Superior. A internacionalização sustentada pelas nossas falhas e insuficiências diante da superioridade do norte legítima, nos termos de Pierre Bourdieu, algumas instituições como superiores e outras como inferiores.

Além disso, a internacionalização da universidade não pode negar que existe desigualdade “entre pessoas, línguas, culturas, nações”, que existem questões políticas, contradições e conflitos intrínsecos nas sociedades; também não pode negar reflexão sobre as relações humanas: como são, como pensam, como convivem as sociedades e deve valorizar a diversidade cultural (Martinez, 2017). Como internacionalizar uma universidade composta por 15 unidades universitárias (como é o caso da UEMS) e nas quais há diferenças significativas em cada uma dessas unidades? Amambai, por exemplo, tem uma enorme comunidade acadêmica de indígenas que lida com questões tecnológicas e estruturais muito distintas da unidade de Campo Grande. Paranaíba, Aquidauana e Ponta Porã são distintas em estrutura, cursos e recursos como o são outras unidades universitárias da UEMS. Falar em oportunidades para mobilidade, cursos de idiomas, publicações internacionais, dupla-titulação em IES estrangeira, por exemplo, tem um significado diferenciado para cada uma das unidades universitárias da UEMS.

Como IES, a UEMS é muito mais próxima das realidades latino-americanas do que da realidade estadunidense e de outros países do norte global. Nesse sentido, em seu planejamento estratégico para a internacionalização a ARELIN priorizou aproximação com universidades latino-americanas. A partir do planejamento estratégico e do modelo BSC, a estratégia de internacionalização foi construída pensando “em quem somos”, “o que temos” e como podemos além de propiciar mobilidade in e out e cooperação internacional, oferecer oportunidades de internacionalização em casa considerando a diversidade existente na comunidade acadêmica que possuímos. Também se deu destaque para os servidores docentes e técnicos no plano estratégico da internacionalização, pois estes não estavam contemplados quando a UEMS participou do Programa Ciência Sem Fronteiras (PCsF).

4 Análise e Interpretação de Dados

4.1 Breve Histórico Institucional e da Internacionalização

A UEMS tem 27 anos de existência e se tornou, ao longo dos anos, um importante agente de desenvolvimento e inclusão social no Estado de Mato Grosso do Sul. Com quinze Unidades Universitárias e sete polos de Educação à Distância, a UEMS está presente em 22 dos 79 municípios de Mato Grosso Sul, interiorizando o ensino superior e totalizando aproximadamente 8.000 alunos, sendo que destes 6% são indígenas (UEMS, 2019c). A Tabela 1 mostra a distribuição dos alunos por Unidade Universitária, bem como número de cursos de graduação e pós-graduação, servidores efetivos, índice de desenvolvimento humano (IDH) e produto interno bruto (PIB) das cidades onde a UEMS está instalada.

Tabela 1:
Dados das quinze Unidades Universitárias da UEMS

Unidade	Número de Cursos de graduação ^A	Número de Cursos de pós-graduação (<i>Stricto sensu</i>) ^B	Número de alunos ^A	Número de servidores efetivos ^C	IDH do município ^D	PIB per capita do município (R\$ x 1000) ^E
Amambai	2	1	230	34	0.673	902.426,90
Aquidauana	3	3	720	88	0.688	917.889,38
Campo Grande	9	3	1380	184	0.784	27.034.851,04
Cassilândia	3	1	424	55	0.727	553.216,27
Coxim	2	-	122	27	0.703	839.888,77
Dourados	16	6	2132	483	0.747	8.327.408,01
Glória de Dourados	1	-	89	15	0.721	189.996,02
Ivinhema	2	-	81	19	0.720	1.091.248,25
Jardim	2	-	307	32	0.712	528.276,01
Maracaju	2	-	317	27	0.736	2.386.370,17
Mundo Novo	2	-	207	26	0.686	463.334,56
Naviraí	3	-	502	54	0.700	1.480.662,85
Nova Andradina	2	-	180	28	0.721	2.007.864,50
Paranaíba	4	1	714	74	0.721	1.192.288,03
Ponta Porã	3	1	451	42	0.701	2.641.613,35

Nota específica. Fonte: ^A (UEMS, 2019c); ^B (UEMS, 2019d); ^C (UEMS, 2019b), ^D (IBGE, 2010), ^E (IBGE, 2017).

No início da década de 2000, foi criado um espaço para sensibilizar os docentes da UEMS em relação à internacionalização. O espaço criado visava apoiar docentes com contatos no exterior para o avanço destes relacionamentos e a elaboração e assinatura de acordos de cooperação internacional. Foi um processo difícil porque tal iniciativa “era uma andorinha só. A UEMS não tinha Programa *Stricto Sensu*, estava tudo em implantação e formação. Quando terminamos nossa gestão, a próxima gestão não deu continuidade ao movimento iniciado e assim houve uma quebra no processo de internacionalização da UEMS” (Serv4). Os relatos da pessoa responsável pela área nessa época dão conta de que naquela ocasião não havia apoio interno e alguns consideravam que a internacionalização não era um objetivo prioritário para a instituição.

Um processo de internacionalização mais formalizado na UEMS iniciou-se em 2011, com a criação da Assessoria de Relações Interinstitucionais e Internacionais (RELINTER) em decorrência da demanda gerada pelo PCsF. “Este Programa reacendeu a importância do setor e fez com que despertasse o interesse da comunidade interna” (Serv4). O PCsF, vigente de 2011 a 2016, foi concebido e implantado pelo Governo Federal com o propósito principal de promover a internacionalização da educação superior brasileira (Prolo et al., 2019). No entanto, somente em 2014 a instituição estabeleceu a ARELIN como uma assessoria exclusiva para fortalecer a internacionalização da UEMS, o foco estava no intercâmbio de alunos e qualificação de atividades acadêmicas (UEMS, 2018).

A Figura 1 demonstra o impacto do PCsF na internacionalização da UEMS, especificamente no intercâmbio de discentes. Considerando-se que a UEMS não tinha processos de mobilidade desenvolvidos, houve uma elevação no número de alunos enviados para o exterior nos anos de 2013 a 2015. Após o encerramento do PCsF, a UEMS enviou um número menor de alunos através de programas tradicionais, tais como Bolsas Santander e *Emerging Leaders of America* (ELAP), do governo canadense. Não houve recursos internos aplicados em mobilidade internacional nesse período (UEMS, 2019a). A quantidade de alunos no exterior durante os anos pós PCsF reduziu-se bruscamente - 27 alunos em 2013, 22 em 2014, 16 em 2015, sendo enviados 2 alunos em 2017 e 3 em 2019 de acordo com os dados da ARELIN (UEMS, 2019a). Prolo et al. (2019) relatam que o PCsF gerou um crescimento assimétrico no número de intercâmbio com mais de 35 mil estudantes participantes do programa. Em 2013, o número de alunos em intercâmbio pelo PCsF foi oito vezes maior que o número de discentes em intercâmbio por programas tradicionais (Prolo et al., 2019).

A queda brusca no número de alunos enviados ao exterior (Figura 1) pode ser compreendida a partir do relato de um dos servidores: “falta de recursos destinados à efetivação de ações de internacionalização, falta de orçamento específico para a ARELIN. Pouca demanda por parte do corpo docente da instituição, em relação aos editais existentes. Baixa participação dos docentes nos Programas de internacionalização” (Serv1). Uma vez que não entraram recursos do PCsF e a UEMS não apoiou financeiramente a mobilidade internacional, essa se tornou reduzida.

Adicionalmente, a “comunicação com os alunos intercambistas advindos de outros países, especificamente os de língua espanhola pela dificuldade de compreensão da fala” (Serv2) era um fator crítico para um dos técnicos lotados na Assessoria. Observamos que os recursos humanos, embora aptos para suporte técnico relacionados a gestão de convênios e acordos internacionais, apoio aos intercambistas e outras atividades administrativas de apoio à Assessoria, não dispunha de uma importante habilidade para o atendimento da internacionalização, o idioma espanhol. Considerando a localização e as universidades parceiras da UEMS, não apenas o inglês é desejável, mas também a língua espanhola.

Estes aspectos mostram que a internacionalização não era uma prioridade da universidade até então. As atividades de internacionalização, ações e resultados, por exemplo, constavam como parte do relatório institucional da Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação de 2013 a 2014 e as metas inseridas no painel de gestão da universidade não estavam documentadas de forma clara, o que dificultava serem acompanhadas.

No que se refere à regulamentação da internacionalização dentro da UEMS, esta inicialmente seguiu a demanda gerada pelo PCsF, pois as resoluções criadas em 2011 e 2012 tratavam do intercâmbio internacional apenas para alunos de graduação matriculados na UEMS ou em universidades estrangeiras. Somente em 2014 os alunos da pós-graduação foram inseridos no programa de internacionalização (UEMS, 2012, 2014). A partir de 2015, parece ser estabelecida uma preocupação mais clara com as ações voltadas ao desenvolvimento da internacionalização. Nesse sentido, a ARELIN divulgou pela primeira vez um relatório de suas atividades separadamente de outro órgão (UEMS, 2015, 2019a). As planilhas internas mostram que, no ano de 2016, as metas relacionadas à internacionalização foram inseridas no painel de gestão para dar suporte à política de graduação. O objetivo estratégico de aumentar o conceito dos cursos de graduação trazia entre suas metas a “Implementação do ensino de línguas estrangeiras, em decorrência das necessidades científicas de língua estrangeira; Editais bilaterais e congressos”; “Aplicação do teste de proficiência de línguas estrangeiras TOEFL ITP”; “Implementação de atividades de professor visitante”. Um objetivo específico nesse painel era “Promover a Flexibilização Curricular” por meio Regulamentação da mobilidade acadêmica entre as Unidades Universitárias da UEMS e do aproveitamento das disciplinas cursadas por acadêmicos em outras IES em Mobilidade. Como suporte à pós-graduação para a internacionalização, as metas previam alterações no regimento da pós-graduação e a ênfase estava em promover mobilidade acadêmica por meio da participação em editais das redes de cooperação internacional que a UEMS fazia parte. Algumas dessas metas não se concretizaram e outras foram desenvolvidas de forma insuficiente.

Em meados da gestão 2015-2018, embora a Assessoria recebesse “apoio institucional no que se diz respeito à estrutura, material e recursos disponíveis para a execução dos trabalhos”, havia “limitações do próprio governo bem como das particularidades da instituição, não tínhamos condições de praticar algumas atividades como, por exemplo, estender algumas atividades realizadas na sede para as outras unidades universitárias” (Serv2).

No entanto, “apesar da importância institucional, as questões eram muitas vezes tratadas pessoalmente [pela chefia] em decorrência da falta de estrutura para atendimento dos alunos estrangeiros que escolhiam a UEMS para realizarem seus estudos” (Serv1). Desde 2015, a UEMS aderiu a vários Editais promovidos pelo Programa de Alianças para a Educação e Capacitação em parceria com a Organização dos Estados Americanos e o Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras (PAEC OEA-GCUB), e recebeu estudantes estrangeiros provenientes da América Latina em seus cursos de mestrado e doutorado.

Para esses receptivos, por exemplo, a chefia da ARELIN se responsabilizou pelo “transporte local dos estudantes estrangeiros, acomodação inicial dos estudantes que chegavam na instituição”. Alguns estudantes chegaram a morar provisoriamente na casa da chefia até que sua situação estivesse regularizada. Para regularizar a estada no Brasil e fazer “a documentação junto à Polícia Federal e ao sistema bancário, entre outras questões que deveriam ser resolvidas institucionalmente, mas ficavam a cargo da Coordenação da ARELIN, sem apoio da instituição” (Serv1). As dificuldades relatadas evidenciam problemas relacionados aos papéis e responsabilidades dos alunos, da Assessoria e da Instituição, não explicitados na regulamentação da universidade.

Em 2012, a UEMS tinha poucos convênios assinados com universidades estrangeiras (3) e em 2013 apenas 2 novos convênios de cooperação internacional foram firmados. Para suprir essa lacuna, foram despendidos esforços específicos para que outros convênios pudessem subsidiar o movimento de internacionalização que a UEMS buscava. Desta forma, nos anos seguintes a UEMS se dedicou em firmar novos convênios, e obteve bons resultados nos anos seguintes, em 2014 (10 convênios), 2015 (5 convênios) e 2016 (6 convênios).

Em 2016, a UEMS direcionou, a partir de ações concentradas de um dos assessores da ARELIN, esforços internacionais para a criação da Rede Universitária da Rota de Integração Latino Americana (UniRila), rede universitária internacional composta por seis Universidades de Mato Grosso do Sul, duas Universidades da Argentina, duas Universidades do Chile e uma do Paraguai. A UniRila promove a integração entre as universidades da América Latina e mapeia as potencialidades de ensino, pesquisa e extensão das instituições participantes (Unirila, 2019). Todos os esforços traçados em torno da Unirila se revestem de importância e consistem em um marco para a UEMS pois, “pela primeira vez, uma universidade do Estado coordena uma ação de âmbito internacional, com países da América do Sul” (Costa, 2019).

A internacionalização “era meta estabelecida pela instituição. Mas, enfrentava problemas de normatização dos processos de efetivação das ações de internacionalização” (Serv1). Além disso, “ocorriam dificuldades nas normativas de cada curso para efetivamente aproveitar as atividades discentes realizadas no exterior” (Sev1) e até 2018 “muitas questões burocráticas junto aos cursos geravam dificuldades para reconhecer créditos e atividades realizadas durante o período de intercâmbio” (Serv6). Os documentos

internos analisados permitem constatar que as metas colocadas no painel de gestão careciam de ordenamento em um plano mais amplo, formalizado e concatenado com as unidades e com diferentes cursos e realidades. O planejamento era pouco formalizado, não detalhava as ações necessárias e não estruturava os indicadores para analisar o desempenho obtido nas várias metas desenhadas.

A internacionalização tomou novo formato na última gestão administrativa (2019-2023) da UEMS e foi defendida como um eixo estratégico. Em 2019, o regulamento existente foi reavaliado e foram elaborados três instrumentos normativos: a Política de Internacionalização, o Regulamento do Programa de Mobilidade Nacional e Internacional e o Regulamento do Programa Institucional de Apoio Financeiro à Mobilidade Nacional e Internacional (UEMS, 2019a). No ano de 2020, foi enviado ao Conselho Gestor da UEMS o planejamento estratégico da ARELIN e foram submetidos aos Conselhos Superiores da universidade os três documentos elaborados e discutidos em 2019. Em dezembro de 2020, foi aprovada a Política de Internacionalização e o Programa de Mobilidade Internacional (UEMS, 2020a, 2020b) e no início de 2021 foi aprovado o Plano Institucional de Apoio à Mobilidade Internacional (UEMS, 2021). Além disso, em 2021 o orçamento destinado às ações de internacionalização foi incrementado para a recepção de estudantes estrangeiros nos programas de pós-graduação e foram lançados editais para auxílio mobilidade internacional para alunos de graduação desenvolverem projetos de extensão internacional e projetos de iniciação científica internacional em parceria com universidades latino-americanas.

Apesar dos desafios impostos pela pandemia do COVID-19, nos anos de 2020 e 2021 foi realizado um expressivo esforço para envolver a comunidade universitária com a internacionalização. A primeira edição de um evento anual para técnicos, alunos e professores de graduação e pós-graduação conhecerem e discutirem projetos, ações e oportunidades de internacionalização na UEMS foi realizada de forma remota. Todos os programas de pós-graduação receberam treinamento por meio de oficinas para discutir ações de internacionalização em seus planos estratégicos quadrienais. Além disso, para acompanhar os indicadores construídos para o plano estratégico da ARELIN foi criado um painel de gestão da internacionalização e foram disponibilizados formulários para levantamentos periódicos sobre a mobilidade e a internacionalização em casa junto aos cursos e programas da UEMS.

4.2 Planejamento Estratégico da Internacionalização para a UEMS

Nessa seção, com base na metodologia BSC, apresentamos o mapa estratégico, o painel de bordo e as fórmulas desenvolvidas para os indicadores. Antes de listarmos as fórmulas, realizamos a análise *trade off* para os indicadores. Na construção do planejamento estratégico para a internacionalização da UEMS foram elaborados os planos de ações a partir dos quadros de ações com prioridades para cada um dos objetivos estratégicos, seguindo a Metodologia 5W2H (O que, Porque, Quem, Quando, Onde, Como, Quanto) e a Matriz GUT (gravidade, urgência, tendência). No entanto, por se tratar de um artigo científico, inserimos para a proposta dessa discussão apenas o Mapa Estratégico, o Painel de Bordo e as Fórmulas dos indicadores. A Figura 2 apresenta o mapa estratégico sintetizando as três perspectivas: resultados para a sociedade, processos internos e aprendizado e conhecimento, com os demais elementos, como missão e visão estratégica da ARELIN.

Apesar de o BSC ser criticado por adotar uma abordagem de gestão *top down*, na UEMS o mapa foi desenvolvido e proposto pela equipe de servidores da ARELIN, inclusive no que se refere ao estabelecimento das perspectivas. Foram delineados 14 objetivos estratégicos dentro de 3 eixos importantes para a consolidação da internacionalização da UEMS, são eles: mobilidade, internacionalização em casa e políticas e relações institucionais. A definição desses eixos, que ganham destaque principalmente nos objetivos estratégicos relacionados aos processos internos, permitiu que a equipe da ARELIN discutisse as diferenças existentes entre cada uma das unidades universitárias e ponderasse sobre suas potencialidades para fortalecer a internacionalização a partir das contribuições da UEMS para a comunidade internacional.

Esses eixos também enfatizam a estratégia adotada para promover uma internacionalização Sul/Sul, pois coadunamos com o entendimento de Rocha e Maciel (2017) que a internacionalização pode abrir espaço para perspectivas mais localizadas e transculturais, pode desenvolver programas por meio dos quais se compreendam as micro e macro limitações das instituições periféricamente localizadas em termos socioeconômicos e geopolíticos. Nesse sentido, valorizar cooperações sul/sul e trazer por meio da internacionalização em casa outras lentes para a internacionalização nos permite, nos termos de Rocha e Maciel (2017) e Martinez (2017), questionar conceitos e modelos dominantes de internacionalização por meio das práticas locais. A Figura 3 mostra os objetivos, indicadores de resultado e esforço e o fator crítico de sucesso para a perspectiva Resultados para a Sociedade, que é composta por 4 objetivos estratégicos.

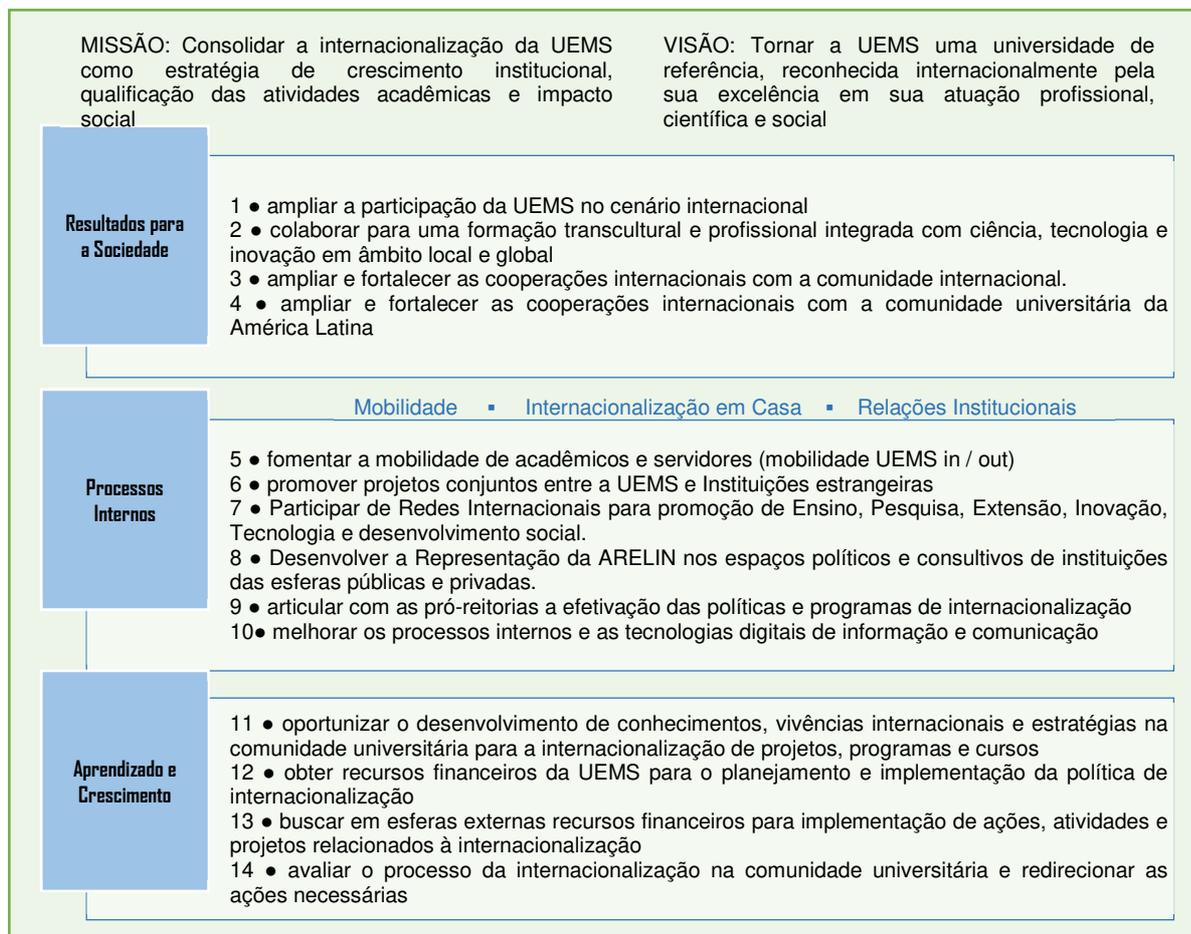


Figura 2 - Mapa estratégico da ARELIN

Fonte: Dados da Pesquisa

Objetivo Estratégico	Indicador de resultado	Fatores críticos de sucesso	Indicador de esforço
1 • ampliar a participação da UEMS no cenário internacional	• Taxa de participação internacional da UEMS; • Taxa de recursos aplicados à internacionalização.	► Possuir alunos e servidores qualificados com proficiência linguística; ► Possuir redes de pesquisa internacional; ► Possuir recursos financeiros para mobilidade e/ou pesquisa	• Taxa de projetos internacionais na UEMS; • Taxa de publicação internacional; • Taxa de Mobilidade Out; • Taxa de mobilidade In; • Taxa de Discentes Estrangeiros Regulares nos programas da UEMS;
2 • colaborar para uma formação transcultural e profissional integrada com ciência, tecnologia e inovação em âmbito local e global	• Taxa de formação transcultural e profissional	► Possuir acordos de cooperação com instituições internacionais; ► Participar de Editais e Programas de Bolsas Internacionais; ► Possuir currículos e projetos pedagógicos flexíveis e internacionalizados	• Taxa de Mobilidade Out; • Taxa de Mobilidade In; • Taxa de Alunos com Dupla Titulação; • Taxa de alunos com cotutela de tese; • Taxa de Formação na Internacionalização em casa.
3 • ampliar e fortalecer as cooperações internacionais com a comunidade internacional.	• Taxa de envolvimento internacional da UEMS	► Não usufruir e desenvolver os acordos firmados; ► Não firmar novos acordos de cooperação	• Taxa de novos convênios internacionais; • Taxa de desenvolvimento dos convênios existentes
4 • ampliar e fortalecer as cooperações internacionais com a comunidade universitária da América Latina	• Taxa de envolvimento da UEMS com a América Latina	► Não conhecer as potencialidades; ► não auxiliar a comunidade universitária a estreitar laços de cooperação com IES latinas	• Taxa de novos convênios com a América Latina • Taxa de desenvolvimento dos convênios com a América Latina

Figura 3 - Painel de Bordo da Perspectiva Resultados para a Sociedade

Fonte: Dados da Pesquisa

O primeiro objetivo, “Ampliar a participação da UEMS no cenário internacional”, traz 2 indicadores de resultados e 5 indicadores de esforço e as principais iniciativas desse objetivo estão relacionadas com orçamento específico para ações de internacionalização, o que corrobora os relatos dos servidores da seção 4.1 sobre a falta de recursos para a efetiva realização das ações de internacionalização na UEMS.

Entre as principais iniciativas relacionadas ao objetivo estratégico 2 está a questão de regulamentação de normas internas e flexibilização dos projetos pedagógicos dos cursos da UEMS, que também foi relatada como uma dificuldade no início da ARELIN. Desta forma, as ações envolvem (i) atuar junto a PROE e PROPPI para flexibilização e internacionalização dos projetos pedagógicos dos cursos; (ii) regimentar junto a PROE e PROPPI as normas para dupla titulação e cotutela, permanecendo como uma meta a ser atingida pela IES.

Assim, nesse objetivo, as ações estão voltadas a (i) Pleitear junto ao COUNI a aprovação do orçamento destinado à internacionalização e garantir junto a PROAP a liberação dos recursos aprovados; (ii) estabelecer parcerias com as universidades estrangeiras para alavancar projetos cooperativos. Para o objetivo estratégico 3, as principais iniciativas dizem respeito a (i) mapeamento das áreas de pesquisa, ensino e extensão de outras IES compatíveis com a UEMS; (ii) promover o desenvolvimento de novos projetos, cursos e ações conjuntas com as IES já conveniadas. O objetivo estratégico 4 se volta às potencialidades da UEMS em relação às universidades latinas. Nesse sentido, as principais iniciativas estão em torno de projetos, cursos e ações com instituições IES Latino-Americanas. O painel de bordo para a perspectiva Processos Internos, apresentado na Figura 4, mostra 6 objetivos estratégicos.

Objetivo Estratégico	Indicador de resultado	Fatores críticos de sucesso	Indicador de esforço
5 • fomentar a mobilidade de acadêmicos e servidores da UEMS e de IES internacionais para a UEMS	• Taxa de Mobilidade Internacional	► Falta de participação de alunos e servidores; ► Falta de recursos financeiros para a mobilidade	• Aumento percentual da Mobilidade Internacional
6 • promover projetos e acordos de cooperação entre a UEMS e Instituições estrangeiras	• Taxa de Projetos internacionais na UEMS	► Não participação de alunos e docentes em projetos; ► Falta de recursos financeiros; ► Falta de proficiência.	• Aumento percentual de Projetos Internacionais; • Aumento percentual de Convênios Internacionais; • Aumento percentual da Bolsas implantadas; • Percentual processos de mobilidade geridos pela ARELIN;
7 • participar de Redes Internacionais para promoção de Ensino, Pesquisa, Extensão, Inovação, Tecnologia e desenvolvimento social.	-	► Falta de recurso financeiro; ► Falta de articulação da ARELIN	• Aumento percentual na associação em redes internacionais; • Taxa de desenvolvimento das redes internacionais
8 • desenvolver a Representação da ARELIN nos espaços políticos e consultivos de instituições das esferas públicas e privadas.	-	► Falta de articulação institucional; ► Não trabalhar a inserção da ARELIN nos espaços políticos do estado e nos espaços consultivos possíveis de representação nas instituições	• Aumento percentual da representação em espaços políticos e consultivos; • Taxa de desenvolvimento das representações nos espaços políticos e consultivos
9 • articular e assessorar as pró-reitorias na elaboração e implementação da política e programas de internacionalização.	-	► Não entendimento das pró-reitorias sobre a transversalidade da internacionalização; ► Falta de currículos e projetos pedagógicos flexíveis e internacionalizados; ► Falta de recursos financeiros.	• Aumento percentual de ações junto às pró-reitorias
10 • melhorar os processos internos e as tecnologias digitais de informação e comunicação para a gestão da internacionalização	-	► Não ter um sistema eficiente para gerir os convênios e os processos de mobilidade; ► Não ter um sistema eficiente para coletar dados sobre internacionalização na UEMS e para administrar a imagem da ARELIN junto as comunidades universitária e externa.	• Percentual de módulos desenvolvidos para sistema de gestão da ARELIN; • Percentual de processos de trabalho mapeados e reestruturados; • Aumento percentual do fortalecimento da marca ARELIN

Figura 4 - Painel de Bordo da Perspectiva Processos Internos

Fonte: Dados da Pesquisa

Essa perspectiva está organizada em torno de três frentes de atuação da ARELIN: mobilidade, internacionalização em casa e relações institucionais. As principais iniciativas vinculadas ao objetivo estratégico 5 dizem respeito a (i) promover intercâmbio *short* (visitas técnicas, missões de trabalho, cursos de curta duração...); (ii) promover intercâmbios de ensino, pesquisa, extensão e estágio para Instituições

estrangeiras. Essas ações requerem editais da UEMS que ofereçam bolsas e auxílios voltados à internacionalização.

Na Figura 4 ressaltamos o objetivo estratégico 10, que se relaciona a melhoria dos processos internos e das tecnologias digitais de informação e comunicação para a gestão da internacionalização. Esse objetivo tem como principais iniciativas o mapeamento dos processos e desenvolvimento de sistemas para a gestão da ARELIN. Tendo em vista que o planejamento estratégico da Assessoria foi desenvolvido recentemente, é necessária a criação de mecanismos para o acompanhamento dos processos e também dos indicadores implantados. Desta forma, as ações visam: (i) mapear os processos internos da ARELIN e definir fluxos dos processos; (ii) desenvolver um painel de gestão de indicadores para a ARELIN; (iii) implementar um sistema informatizado para acompanhar os processos relacionados a implantação de bolsas e auxílios à internacionalização, bem como editais e projetos de internacionalização conduzidos pela universidade por meio dos cursos de graduação e programas de pós-graduação. Na Figura 5 apresentamos o painel de bordo para a perspectiva Aprendizado e Crescimento e elencamos seus 4 objetivos estratégicos.

Objetivo Estratégico	Indicador de resultado	Fatores críticos de sucesso	Indicador de esforço
11 • oportunizar o desenvolvimento de conhecimentos, vivências internacionais e estratégias na comunidade universitária para a internacionalização de projetos, programas e cursos	• Aumento percentual de vivências na internacionalização em casa	► ARELIN não fomentar estratégias aderentes às realidades das unidades; ► Não haver aderência por parte dos alunos, docentes, dos coordenadores e técnicos aos projetos da ARELIN; ► Falta de entendimento de estratégias de internacionalização local e articulação com redes internacionais; ► Falta de recursos financeiros; ► Alunos e servidores não compreenderem as vantagens e benefícios da internacionalização; ► Alunos e servidores não saberem como projetos podem ser desenvolvidos ou como cursos e programas se envolvem com internacionalização	• taxa de sensibilização da comunidade acadêmica; • taxa de preparo da comunidade acadêmica; • Aumento percentual da internacionalização em casa promovida pela ARELIN • Aumento percentual da internacionalização em casa promovida pelas UU
12 • obter recursos financeiros da UEMS para o planejamento e implementação da política de internacionalização		► Falta de recursos financeiros liberados	• Taxa de Recursos da UEMS para internacionalização
13 • buscar em esferas externas recursos financeiros para implementação de ações, atividades e projetos relacionados à internacionalização		► Não ter condição de aprovação em editais externos; ► Não ter alunos e servidores aprovados em editais de fomento externo	• Taxa de Captação de Recursos Externos; • Taxa de Efetividade de Captação de Recursos
14 • avaliar o processo da internacionalização na comunidade universitária e redirecionar as ações necessárias		► Desconhecer as demandas da comunidade universitária; ► Desconhecer as fragilidades do processo de internacionalização e da atuação da ARELIN	• Índice de Satisfação; • Taxa de ajuste dos objetivos e metas

Figura 5 - Painel de Bordo da Perspectiva Processos Internos

Fonte: Dados da Pesquisa

Destacamos que apenas o objetivo 11 tem indicador de resultado, pois promove um impacto na comunidade acadêmica, enquanto os demais objetivos (12 a 14) somam esforços para os demais indicadores de resultado. O objetivo estratégico 11 tem como inciativas principais a promoção de cursos de formação considerando as necessidades específicas de cada Unidade Universitária (UU), visto que cada uma tem suas peculiaridades, conforme relatado na seção 4.1. Nesse sentido, os cursos contemplarão desde escrita científica, treinamento para formalização de acordos de cooperação e até idiomas.

O objetivo 14, apresentado na Figura 5, está voltado à avaliação das ações promovidas pela ARELIN e seus impactos na comunidade universitária, bem como à análise da efetividade das ações propostas para cada meta estabelecida. Nesse sentido, figuram entre as principais iniciativas o levantamento de relatórios e a análise periódica de indicadores e metas estabelecidas. Embora as Figuras 3, 4 e 5 não apresentem detalhamento das metas, para cada objetivo estratégico estabelecido foram

definidas metas, em termos de quantidade e tempo, e também foi estabelecido um rol de ações vinculadas a cada uma das metas.

As metas e ações prioritárias para os próximos dois anos foram detalhadas em um plano de ação por prioridades que atribuiu responsabilidades para os membros da ARELIN e outros órgãos da Universidade e ordenou a prioridade das ações por meio da Matriz GUT no que se refere a gravidade, urgência e tendência da ação. Apresentamos o Apêndice A desse artigo que contém fórmulas para se calcular os indicadores de esforço e de resultados relacionados aos 14 objetivos estratégicos constantes nas Figuras 3, 4 e 5. Alguns indicadores são utilizados para a composição de mais de um objetivo estratégico. A opção por anexar a essa pesquisa uma síntese dos indicadores se justifica pela tentativa de possibilitar que outras IES possam considerá-los como exemplo do que inserir no rol de inúmeras ações possíveis quando realizarem a construção de seus próprios planos estratégicos.

5 Considerações Finais

A pesquisa participante foi desenvolvida com o objetivo de propor um modelo de *Balanced Scorecard* (BSC) para implementar a estratégia de internacionalização de universidades públicas. A partir de uma perspectiva teórica interpretativista (Guba & Lincoln, 2005), adotamos a metodologia de pesquisa participante com vistas a contribuir para a organização estudada, oferecendo políticas e estratégias para o futuro, conforme recomenda Parker (2008), e, também, com vistas a permitir que outras universidades utilizem o mapa e indicadores propostos por meio da identificação de similaridades contextuais e transferibilidade de conceitos, conforme explicitam Guba e Lincoln (2005).

A pesquisa centra o BSC no contexto do neoliberalismo e, dessa forma, isenta-o de ser livre de tendências ideológicas, políticas ou capitalistas. No entanto, ele é trazido para a discussão da internacionalização por ter sido o modelo determinado pela universidade em análise para a elaboração do planejamento institucional para os próximos anos. Discutimos no texto os aspectos políticos e teóricos que envolvem o modelo do BSC e discorremos sobre como a internacionalização pode seguir uma abordagem dominante, sustentada pelos argumentos do norte a respeito das deficiências de instituições em regiões periféricas, ou pode adotar uma abordagem alternativa que valorize as potencializadas locais e institucionais.

Se de um lado a globalização, o neoliberalismo e as reformas dele advindas nos mostram a uniformização de padrões e políticas, de outro elas evidenciam as desigualdades e diferenças no âmbito político, social e cultural (Leme, 2010; Puello-Socarrás, 2017), o mesmo pode ser dito em relação à internacionalização das universidades brasileiras pois, enquanto um produto de políticas neoliberais, tende a reforçar diferenças.

O problema da deficiência como foco para a internacionalização é que “para dar conta de se integrar ao contexto de políticas e práticas estabelecidas globalmente, sujeitos e instituições tomam decisões, ou embarcam em determinadas escolhas, a fim de sanar suas deficiências almejando conquistar o *ad infinitum* do cenário global. Tal forma de proceder fundamenta-se na racionalidade da modernidade ocidental, entre um eterno jogo comparativo entre singularidades incomparáveis e na busca por progresso e desenvolvimento sem fim” (Martinez, 2017, p. 107).

Considerando que o BSC foi um direcionamento da universidade para seus órgãos e esta recebeu diretrizes do governo do estado, buscamos, nesse estudo, utilizar esse modelo de forma a construir uma internacionalização que valorizasse as forças e potencialidades existentes na UEMS. Durante as reuniões de elaboração do BSC, fizemos inúmeras vezes o exercício reflexivo sobre o que cada objetivo e meta significaria para a instituição, considerando suas características e buscando não reduzir tudo ao produtivismo neoliberal, pois consideramos salutar os argumentos de Falqueto e Farias (2013) e Dias Sobrinho (2015) sobre os danos impressos às universidades quando se submetem a uma lógica privada e dão ênfase aos princípios de competição e “cliente-consumidor” em detrimento da formação cidadã, das práticas pedagógicas e do trabalho acadêmico. A partir disso, desenvolvemos objetivos e planejamos ações específicas para promover uma internacionalização que não busque apenas mobilidade voltada para o norte, mas crie conexões sul/sul para aproximar as riquezas multiculturais e as relações latino-americanas. Essas ações foram importantes porque contribuirão para valorizar as potencialidades tanto da UEMS quanto dos estudantes e servidores que fazem parte da cultura e língua latina, também contribuirão para que a internacionalização não seja um meio da universidade reproduzir a desigualdade ou, nas palavras de Bourdieu (2007), produzir excluídos do interior.

Nem todas as ações e estratégias estão detalhadas no mapa estratégico e nos painéis apresentados no texto, mas, especialmente ao considerar as fórmulas trabalhadas para acompanhar a evolução da internacionalização na UEMS, outras universidades terão a oportunidade de trabalhar seus próprios planos e mensurar seu próprio grau de internacionalização sem ficarem presas apenas aos rankings acadêmicos que medem a internacionalização. Tais rankings, nas palavras de Leal, Stallivieri & Moraes, (2018, p. 69), não contemplam os objetivos e missões das universidades, são obscuros em certa medida pelas lacunas de análises qualitativas e, embora mensurem “reputação e prestígio [...], não necessariamente refletem a qualidade das instituições avaliadas”.

Considerando ainda os dados levantados pela Capes em 2017, nos quais a maioria das IES públicas brasileiras (70,3%) declarou-se pouco ou mediamente internacionalizadas e que muitas (52,5%) não apresentavam um planejamento estratégico para a internacionalização (Brasil, 2017a), o presente estudo contribui de forma relevante por apresentar um caminho, um modelo, de como as IES públicas podem discutir, implantar e avançar na internacionalização frente aos desafios cotidianos. Além disso, a apresentação das fórmulas dos indicadores permitirá ponderações e ações específicas dos gestores da internacionalização sobre elementos cruciais para as realidades locais, visto que as IES declaradas pouco ou mediamente internacionalizadas tendem a enfrentar problemas comuns aos da UEMS.

Referências

- Abdalla, M. M., Oliveira, L. G. L., Azevedo, C. E. F., & Gonzalez, R. K. (2018). Quality in Qualitative Organizational Research: types of triangulation as a methodological alternative. *Administração: Ensino e Pesquisa*, 19(1), 66–98. <https://doi.org/10.13058/raep.2018.v19n1.578>
- Adams, C. A., Muir, S., & Hoque, Z. (2014). Measurement of sustainability performance in the public sector. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 5(1), 46–67. <https://doi.org/10.1108/SAMPJ-04-2012-0018>
- Albatch, P., & Knight, J. (2007). The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities. *Journal of Studies in International Education*, 3(4), 290–305. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1028315307303542>
- Andrade, J. M. de, Lima, K. D. S., Sales, H. F. S., & Souza, T. F. L. dos S. (2018). Terceirização e Precarização do Ensino Superior No Brasil: Uma Revisão de Literatura. *Cadernos de Educação Tecnologia e Sociedade*, 11(3), 393. <https://doi.org/10.14571/brajets.v11.n3.393-403>
- Banchieri, L. C., Planas, F. C., & Rebull, M. V. S. (2011). What has been said, and what remains to be said, about the balanced scorecard? *Zb. Rad. Ekon. Fak. Rij.*, 29(1), 155–192.
- Bechi, D. (2017). As reformas da educação superior e as metamorfoses do trabalho docente na economia capitalista flexível. *Revista Internacional de Educação Superior*, 3(1), 203-223. <https://doi.org/10.22348/riesup.v3i1.7733>
- Berry, A. J., Coad, A. F., Harris, E. P., Otley, D. T., & Stringer, C. (2009). Emerging themes in management control: A review of recent literature. *British Accounting Review*, 41(1), 2–20. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2008.09.001>
- Bezerra, F. W. C., Silva, F. E. M. da, Lemos, P. B. S., Sousa, R. L. de, Paiva, R. F. de, Rocha, P. T., & Pinheiro, J. L. (2020). A implantação do Balanced Scorecard em instituições públicas: uma breve revisão bibliográfica. *Research, Society and Development*, 9(2), e68922041. <https://doi.org/10.33448/rsd-v9i2.2041>
- Bourdieu, P. (2007). *Escritos de Educação*. Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani (organizadores). 9 ed. Petrópolis, RJ. Vozes.
- Brasil. (2015). *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano nacional de Educação - PNE 2014-2024: linha de base*. (INEP, Ed.). Brasília: INEP.
- Brasil. (2017a). *A internacionalização na Universidade Brasileira: resultados do questionário aplicado pela Capes. Diretoria de Relações Internacionais*. Brasília: Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Retrieved from <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/A-internacionalizacao-nas-IES-brasileiras.pdf>
- Brasil. (2017b). *CAPES-PRINT. Programa Institucional de Internacionalização – Capes-Print Edital nº. 41/2017 2017*. Brasília: Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Retrieved from www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/10112017-Edital-41-2017-Internacionalizacao-Print-2.pdf
- Brasil. (2019). *Relatório e Recomendações*. Brasília: Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Grupo de Trabalho Internacionalização. Retrieved from https://www.capes.gov.br/images/RELATORIOS_GTS/2020-01-03_Relatório_GT-Internacionalizacao.pdf
- Bresser-Pereira, L. C. (2000). A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*,

34(4), 7–26.

Castro, A. A., & Cabral Neto, A. (2012). O ensino superior: a mobilidade estudantil como estratégia de internacionalização na América Latina. *Revista Lusófona de Educação*, 21, 69–96. Retrieved from http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-72502012000200005&lng=pt&tlng=pt.

Castro, D. T. (2021). Proposta de melhorias nos sistemas estratégicos de avaliação da internacionalização na Universidade Federal do Ceará a partir da abordagem analítica do balanced scorecard. Orientadora: Maria Elias Soares. 199 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) - Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

Cavalcante, P. (2017). *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Brasília: Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea.

Cooper, D. J., & Hopper, T. (2007). Critical Theorising in Management Accounting Research. In C. S. Chapman, A. G. Hopwood, & M. D. Shields (Eds.), *Handbooks of Management Accounting Research* (Vol. 1, pp. 207–245). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1751-3243\(06\)01007-8](https://doi.org/10.1016/S1751-3243(06)01007-8)

Costa, C. F. da, & Silva, S. M. G. (2019). Novo neoliberalismo acadêmico e o ensino superior no Brasil. *REAd. Revista Eletrônica de Administração*, 25(3), 6–35. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.251.89569>

Costa, F. E. dos S. (2019). Rede Universitária da Rota de Integração Latino Americana.

Crotty, M. (1998a). Constructionism: the making of meaning. In *The Foundations of Social Research: meaning and perspective in the research process* (pp. 42–65). Crows Nest: Allen & Unwin.

Crotty, M. (1998b). Introduction: the research process. In M. Crotty (Ed.), *The Foundations of Social Research: meaning and perspective in the research process* (pp. 1–17). Crows Nest: Allen & Unwin.

Dias Sobrinho, J. (2015). Universidade fraturada: reflexões sobre conhecimento e responsabilidade social. *Avaliação* (Campinas). Sorocaba, 20 (3), 581-601. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772015000300581&lng=en&nrm=iso.

Falqueto, J. M. Z.; Farias, J. S. (2013). A trajetória e a funcionalidade da universidade pública brasileira. *Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL*, Florianópolis, 22-41. ISSN 1983-4535. <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2013v6n1p22>.

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1–25. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (2005). Paradigmatic Controversies, Contradictions, and Emerging Confluence. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (3rd ed., pp. 191–216). Thousand Oaks: Sage Publications.

Hopper, T., Tsamenyi, M., Uddin, S., & Wickramasinghe, D. (2009). Management accounting in less developed countries : what is known and needs knowing. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 22(3), 469–514. <https://doi.org/10.1108/09513570910945697>

IBGE, I. B. de G. e E. (2010). Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios 2010. Retrieved August 20, 2020, from <https://cidades.ibge.gov.br/pesquisas>

IBGE, I. B. de G. e E. (2017). Produto Interno Bruto dos Municípios 2017. Retrieved August 20, 2020, from <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=publicacoes>

Johnsen, Å. (2001). Balanced scorecard: theoretical perspectives and public management implications. *Managerial Auditing Journal*, 16(6), 319–330. <https://doi.org/10.1108/02686900110395460>

Kaplan, R. S. (2012). The balanced scorecard: comments on balanced scorecard commentaries. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 8(4), 539–545. Retrieved from <https://doi.org/10.1108/18325911211273527>

- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review*, (February), 71–79.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2005). Creating the office of strategy management. *Working Papers -- Harvard Business School Division of Research*, 87(4), 8,10,59-60. <https://doi.org/Article>
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2008). *Execution Premium: Linking Strategy to Operations for Competitive Advantage*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S.; Norton, D. P. (2004). Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis (strategy maps). Tradução: Afonso Celso de Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Knight, J. (1997). Shared Vision? Stakeholders Perspectives on the Internationalization of Higher Education in Canada. *Journal of Studies in International Education*, 1, 27–44. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/102831539700100105>
- Lapsley, I. (2008). the Npm Agenda: Back To the Future. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 77–96. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00444.x>
- Leal, F. G., Stallivieri, L., & Moraes, M. C. B. (2018). Indicadores de internacionalização: o que os Rankings Acadêmicos medem? *Revista Internacional de Educação Superior*, 4(1), 52–73. <https://doi.org/10.22348/riesup.v4i1.8650638>
- Leme, A. A. (2010). Neoliberalismo, globalização e reformas do estado: reflexões acerca da temática. *Barbarói*, 32, 114–138. <https://doi.org/10.17058/barbaroi.v0i0.1045>
- Lima, M., & Contel, F. (2009). Períodos e Motivações da Internacionalização da Educação Superior Brasileira. In *5 ème colloque de l'IFBAE* (pp. 18–19). Grenoble.
- Madsen, D. Ø., & Stenheim, T. (2015). The balanced scorecard : a review of five research areas. *American Journal of Management*, 15(2), 24–41.
- Magro, D., & Pinto, M. D. de S. (2012). Os efeitos da nova gestão pública na produção de conhecimento científico. *Navus - Revista de Gestão e Tecnologia*, 2(2), 78–89. <https://doi.org/10.22279/navus.2012.v2n2.p78-89.81>
- Marques, M. I. C., & Agustí, M. S. (2012). Processo de Bolonha: reforma e gestão universitária para a internacionalização da educação superior na união europeia. *Revista Da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade*, 21(38), 127–138. <https://doi.org/10.21879/faeeba2358-0194.2012.v21.n38.p%p>
- Martinez, J. Z. (2017). *Entre fios, pistas e rastros: os sentidos emaranhados da internacionalização da Educação Superior*. Universidade de São Paulo. Retrieved from <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8147/tde-07082017-162157/pt-br.php>
- Martins, V. A. (2015). Proposta de um Mapa Estratégico para uma Universidade Pública. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, 3(2), 88–103. <https://doi.org/10.18405/recfin20150206>
- Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista de Administração Pública*, 42(1), 61–82. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100004>
- Misoczky, M. C. A., Abdala, P. R. Z., & Damboriarena, L. A. (2017). A trajetória Ininterrupta da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos Marcos do Neoliberalismo e do Gerencialismo. *Administração Pública e Gestão Social*, 1(3), 184–193. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.1306>
- Moreno, M. G. M., Costa, C. H. G., & Tessarini Junior, G. (2019). Balanced Scorecard como apoio à gestão estratégica de uma unidade de Instituto Federal de Educação Tecnológica. *ForScience*, 7(2), 1–22. <https://doi.org/10.29069/forscience.2019v7n2.e608>
- Morosini, M. C. (2006). Estado do conhecimento sobre internacionalização da educação superior: conceitos e práticas. *Educar Revista*, 28, 107–124. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602006000200008>
- Northcott, D., & Taulapapa, T. M. (2012). Using the balanced scorecard to manage performance in public

- sector organizations: Issues and challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 25(3), 166–191. <https://doi.org/10.1108/09513551211224234>
- Parker, L. D. (2008). Interpreting interpretive accounting research. *Critical Perspectives on Accounting*, 19, 909–914. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2007.03.013>
- Prolo, I., Vieira, R. C., Lima, M. C., & Leal, F. G. (2019). The internationalization of Brazilian Universities: contributions of the 'Science Without Borders' Programme. *Administração: Ensino e Pesquisa*, 20(2), 313–344. <https://doi.org/https://doi.org/10.13058/raep.2019.v20n2.1330>
- Puello-Socarrás, J. F. (2017). Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013). *Revista Epacio Crítico*, 18(January), 4–21.
- Robertson, S. L., Gomes, A. M., & Kay, R. S. (2009). O processo de Bolonha da Europa torna-se global: modelo, mercado, mobilidade, força intelectual ou estratégia para construção do Estado? *Revista Brasileira de Educação*, 14(42), 407–422. <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782009000300002>
- Rocha, C. H., & Maciel, R. F. (2017). Internacionalização Do Ensino Superior Como Prática Local: Implicações Para Práticas Educativas. *Interletras*, 6(24), 1–18.
- Rocha, M. de S. (2016). *Proposta de Balanced Scorecard para auxílio ao processo de gestão estratégica da internacionalização do ensino superior: um estudo de caso em universidades públicas*. Tese Doutoral. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. [doi:10.11606/T.96.2016.tde-11072016-152549](https://doi.org/10.11606/T.96.2016.tde-11072016-152549).
- Sauerbronn, F. F., Sauerbronn, J. F. R., Gangemi, P. P. de T., & Fernandes, J. de M. (2016). Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC. *Rev. Serv. Público*, 67(1), 7–29. <https://doi.org/10.21874/rsp.v67i1.622>
- Sena, G. A., Silva, E. A., & Luquini, R. D. A. (2012). A reforma do poder judiciário no Brasil: uma análise a partir do modelo gerencial. *Revista de Ciências Da Administração*, 14(33), 68–78. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2012v14n33p68>
- Sierra, V. M., & Coscarelli, P. G. (2017). Internacionalização das Instituições de Ensino Superior no Brasil. (SYN)THESIS, *Cadernos Do Centro de Ciências Sociais Da Universidade Do Estado Do Rio de Janeiro*, 10(1), 65–74. [https://doi.org/https://doi.org/10.12957/\(syn\)thesis.2017.47114](https://doi.org/https://doi.org/10.12957/(syn)thesis.2017.47114).
- Silva, M. S. P. da, & Carvalho, L. S. (2014). Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. *Revista Educação Em Questão*, 50(36), 211–239. <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2014v50n36id7085>
- Silva, F. de A. e, & Gonçalves, C. A. (2011). O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. *Revista de Administração, UFSM*, 4(3), 458–476. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5902/198346593833>
- Stake, R. E. (2005). Qualitative Case Studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (3rd ed., pp. 443–466). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Superintendência de Gestão Estratégica (SEGOV). (2020). *Planejamento e Gestão*. Retrieved August 18, 2020, from <https://www.segov.ms.gov.br/gestao-estrategica/institucionalsge/>
- Tanoue, A. D., & Morilas, L. R. (2013). A internacionalização do ensino superior no Brasil: um estudo de caso das políticas da Universidade de São Paulo. In *III Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países de Língua Portuguesa*. Retrieved from https://www.aforges.org/wp-content/uploads/2017/03/A-Tanoue_A-internacionaliza__o-do-ensino.pdf.
- Thiollent, M. (2011). Action Research and Participatory Research: An Overview. *International Journal of Action Research*, 7(2), 160–174. <https://doi.org/10.1688/1861-9916>
- UEMS, U. E. de M. G. do S. (2012). *Resolução CEPE-UEMS Nº 1.239, de 24 de outubro de 2012. Altera artigos da Resolução CEPE-UEMS Nº 1.148, de 25 de outubro de 2011, que dispõe sobre a regulamentação da Mobilidade e do Intercâmbio Acadêmicos Internacionais da Universidade Estadual de Mato G. Dourados*.

UEMS, U. E. de M. G. do S. (2014). *Resolução CEPE-UEMS Nº 1.421, de 21 de maio de 2014. Aprova o Regulamento do Programa de Mobilidade Acadêmica Nacional e Internacional no âmbito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)*. Dourados: D.O.: 8.684, Página: 27/28, Data Publicação: 28/05/2014.

UEMS, U. E. de M. G. do S. (2015). *Relatório de Atividades 2015*. Dourados: Pró-reitoria de Administração e Planejamento. Divisão de Planejamento e Avaliação Institucional. Retrieved from http://www.uems.br/assets/uploads/proap/planejamento/2_2018-06-08_12-29-39.pdf

UEMS, U. E. de M. G. do S. (2018). *Relatório de Atividades da Assessoria de Relações Internacionais 2018*. Dourados: Pró-reitoria de Administração e Planejamento. Divisão de Planejamento e Avaliação Institucional.

UEMS, U. E. de M. G. do S. (2019a). *Relatório de Atividades da Assessoria de Relações Internacionais (ARELIN)*. Dourados: Pró-reitoria de Administração e Planejamento. Divisão de Planejamento e Avaliação Institucional. Retrieved from http://www.uems.br/assets/uploads/proap/planejamento/2_2020-02-28_13-53-42.pdf

UEMS, U. E. de M. G. do S. (2019b). *Relatório de Atividades da Pró-reitoria de Desenvolvimento Humano (PRODHS)*. Dourados: Pró-reitoria de Administração e Planejamento. Divisão de Planejamento e Avaliação Institucional. Retrieved from http://www.uems.br/assets/uploads/proap/planejamento/1_2020-02-28_14-17-00.pdf

UEMS, U. E. de M. G. do S. (2019c). *Relatório de Atividades da Pró-reitoria de Ensino (PROE)*. Dourados: Pró-reitoria de Administração e Planejamento. Divisão de Planejamento e Avaliação Institucional. Retrieved from http://www.uems.br/assets/uploads/proap/planejamento/1_2020-03-05_16-45-33.pdf

UEMS, U. E. de M. G. do S. (2019d). *Relatório de Atividades da Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação (PROPP)*. Dourados: Pró-reitoria de Administração e Planejamento. Divisão de Planejamento e Avaliação Institucional. Retrieved from http://www.uems.br/assets/uploads/proap/planejamento/4_2020-02-28_13-33-44.pdf

UEMS, U. E. de M. G. do S. (2020a). *Resolução CEPE-UEMS Nº 2.260, de 4 de dezembro de 2020. Aprova a Política de Internacionalização da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul*.

UEMS, U. E. de M. G. do S. (2020b). *Resolução CEPE-UEMS Nº 2.261, de 4 de dezembro de 2020. Aprova o Regulamento do Programa de Mobilidade Nacional e Internacional da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul*.

UEMS, U. E. de M. G. do S. (2021). *Resolução COUNI-UEMS Nº 584, de 13 de janeiro de 2021. Aprova o Regulamento do Programa Institucional de Apoio Financeiro à Mobilidade Nacional e Internacional, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul*.

Unirila, R. U. da R. de I. L. (2019). *Rede Universitária da Rota de Integração Latino-americana*. Disponível <http://www.uems.br/midiaciencia/unirila/>

Verbeeten, F. H. M., & Spekklé, R. F. (2015). Management Control, Results-Oriented Culture and Public Sector Performance: Empirical Evidence on New Public Management. *Organization Studies*, 36(7), 953–978. <https://doi.org/10.1177/0170840615580014>

Wielewicki, H. G., & Oliveira, M. R. (2010). Internacionalização da educação superior: processo de Bolonha. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Em Educação*, 18(67), 215–234. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362010000200003>

* Uma versão preprint do artigo foi apresentada na QRCA Conference: Consolidating and Extending QRCA in Latin America, 2020.

NOTAS

AGRADECIMENTOS

Não se aplica.



CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: R. L. Lourenço, M. E. Petenuci

Coleta de dados: R. L. Lourenço, M. E. Petenuci

Análise de dados: R. L. Lourenço, M. E. Petenuci

Discussão dos resultados: R. L. Lourenço, M. E. Petenuci

Revisão e aprovação: R. L. Lourenço, M. E. Petenuci

CONJUNTO DE DADOS DE PESQUISA

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo não está disponível publicamente.

FINANCIAMENTO

Não se aplica.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

LICENÇA DE USO

Os Direitos Autorais para artigos publicados neste periódico são do autor, com direitos de primeira publicação para a Revista. Em virtude de aparecerem nesta Revista de acesso público, os artigos são de uso gratuito, com atribuições próprias, em aplicações educacionais, de exercício profissional e para gestão pública. A Revista adotou a licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional - CC BY NC ND](#). Esta licença permite acessar, baixar (download), copiar, imprimir, compartilhar, reutilizar e distribuir os artigos desde que com a citação da fonte, atribuindo os devidos créditos de autoria. Nesses casos, nenhuma permissão é necessária por parte dos autores ou dos editores. Autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou um capítulo de livro).

PUBLISHER

Universidade Federal de Santa Catarina. Curso de Ciências Contábeis e Programa de Pós-graduação em Contabilidade. Publicação no [Portal de Periódicos UFSC](#). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

EDITORES

José Alonso Borba, Denize Demarche Minatti Ferreira, Carlos Eduardo Facin Lavarda.

HISTÓRICO

Recebido em: 04/01/2021 – Revisado por pares em: 19/07/2021 – Reformulado em: 21/09/2021 – Recomendado para publicação em: 08/11/2021 – Publicado em: 25/03/2022