



Reflexões sobre a implementação de um processo de acreditação regional: o caso do Sistema Arcu-Sul¹

Gabriella de Camargo Hizume²

Resumo

Neste trabalho são apresentadas reflexões emergentes da implementação do Sistema de Acreditação de Cursos Universitários para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica nas respectivas titulações no Mercosul e Estados Associados (Sistema Arcu-Sul), instituído pela Decisão n. 17/2008 do Conselho Mercado Comum (CMC). Num primeiro momento, apresenta-se o contexto de criação do Sistema Arcu-Sul, que contou com o trabalho conjunto de representantes do Ministério da Educação de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile e também com a aplicação do Mecanismo Experimental de Acreditação (MEXA). Posteriormente, expõem-se as controvérsias aventadas nas Oficinas Regionais de Autoavaliação do Sistema Arcu-Sul que, potencialmente, colocam em risco a própria continuidade do processo de acreditação regional, em especial, as concernentes ao seu financiamento, sua fiabilidade e finalidade. Por fim, são discutidos os possíveis rumos e perspectivas do Sistema Arcu-Sul à luz de documentos oficiais do bloco e dos países participantes, além de informações coletadas em entrevistas e questionários aplicados a sujeitos que de alguma forma participaram da elaboração do Sistema Arcu-Sul ou de sua implementação.

Palavras-chave: Avaliação. Acreditação. Educação Superior. Mercosul. Sistema Arcu-Sul.

Introdução

Criado em 1991 pelo Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), suscitou desde seu início questões relativas à circulação de profissionais qualificados na região como forma de aprofundar o grau de integração do bloco

¹ Parte dos apontamentos ora expostos fazem parte da dissertação “A implementação do Sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários do Mercosul: um estudo sobre as Agências Nacionais de Acreditação da Argentina e do Brasil” apresentada em agosto de 2013 ao Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina, sob a orientação da Profa. Dra. Gladys Beatriz Barreyro. A pesquisa contou com o apoio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, da Fapesp, do Cnpq e da *Fundación Carolina*.

² Professora do curso de Direito da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, campus de Francisco Beltrão.

Seminário Internacional de Educação Superior 2014

Formação e Conhecimento

Anais Eletrônicos



econômico regional, perpassando pela necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico de seus Estados-membros.

Ainda em 1991, foi instituída a Reunião de Ministros da Educação (RME) pela Decisão n. 07/1991 do Conselho Mercado Comum (CMC)³ para coordenar políticas educacionais regionais, originando o Setor Educacional do Mercosul (SEM), fórum específico para tratar da educação em todos os níveis e em suas dimensões regionais.

No diapasão dos movimentos de internacionalização, transnacionalização e regionalização da educação superior, as temáticas do reconhecimento de títulos universitários, da aferição da correspondência e comparabilidade da formação, dos procedimentos de avaliação e mecanismos de acreditação de cursos de graduação e da mobilidade estudantil, docente e técnico-científica alçaram posição de política pública regional e passaram a figurar nos Planos de Ação do SEM. Assim, a partir do Plano Trienal 1992-1994/1998⁴, passou-se a discutir a criação de um mecanismo para o reconhecimento de estudos e homologação de títulos para promover a circulação de estudantes e profissionais na região.

As ações para se verificar a possibilidade de reconhecimento de títulos de graduação no bloco tiveram início em 1996, emergindo a proposta de aplicação de um mecanismo teste. No ano seguinte, os Ministros de Educação constituíram o Grupo de Trabalho de Especialistas em Acreditação e Avaliação da Educação Superior (GTEAE) para tal fim, congregando os trabalhos das Comissões Consultivas de expertos para a formulação de dimensões, componentes, critérios e indicadores a serem avaliados (HERMO, 2011). Destas iniciativas, resultou, em 1998, o “Memorando de Entendimento sobre a Implementação de um Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos países do Mercosul (Mexa)”, aprovado pela Reunião de Ministros da Educação e firmado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, membros originários, além de Bolívia e Chile.

A versão final do Mexa foi aprovada em 2002, dando-se sua aplicação entre os anos de 2003 e 2006 para os cursos de agronomia, engenharia e medicina. Foram acreditados 19 (dezenove) cursos de agronomia, 29 (vinte e nove) de engenharia e 14 (quatorze) de medicina (MERCOSUL, 2008).

³ Órgão superior, competente para conduzir políticas dos processos de integração e tomada de decisão para o cumprimento dos objetivos definidos para o bloco.

⁴ O Plano, inicialmente trienal, foi prorrogado até 1998.



No mesmo formato do Mexa, foi criado o Sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica nas respectivas titulações no Mercosul e Estados Associados (Sistema Arcu-Sul), de caráter permanente, pela Decisão n. 17 de 2008 do Conselho Mercado Comum. A aplicação do primeiro ciclo de creditações do Sistema Arcu-Sul se estendeu de 2008 a 2014 e revelou a necessidade de ajustes em face dos mais diversos fatores, tais como o financiamento dos procedimentos avaliativos do processo de creditação, a uniformização e confiabilidade dos ditames emitidos por pares avaliadores de distintas nacionalidades, e, ainda, o sentido ontológico do Sistema, tendo em vista que ele, *de per si*, não representa ou garante o reconhecimento dos títulos de graduação, fim para o qual foi arquitetado, como apontam as Oficinas de Autoavaliação do Sistema ocorridas em outubro de 2012 e de 2013 e assunto retomado na Ata da última reunião da Rede de Agências Nacionais de Acreditação (Rana) de agosto de 2014⁵.

Para analisar as propostas de reformas do processo de creditação regional, faz-se necessário, inicialmente, apresentar tanto o Mexa quanto o Sistema Arcu-Sul, suas estruturas e peculiaridades, o que se faz na sequência.

O Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos países do Mercosul (Mexa)

Um dos grandes atributos do Mexa foi constituir-se como primeira proposição de regulamentação do processo de creditação no Mercosul⁶, o que envolveu definir institutos, uniformizar termos técnicos em face das diferenças entre os sistemas educacionais e avaliativos dos países participantes e formalizar o surgimento de atores responsáveis pela aplicação dos procedimentos relativos ao processo de creditação nos âmbitos regional e nacional. Neste sentido, Hermo (2011) ressalta que o Mexa representa uma experiência educacional ímpar, construída coletivamente por seis Estados, por iniciativa própria e independente de qualquer exigência ou auxílio de organismos internacionais.

O Mexa consistiu, concisamente, em outorga de creditação, entendida como certificação de garantia de qualidade revestida de fé pública, por cinco anos a cursos universitários que comprovaram o cumprimento de requisitos de qualidade

⁵ Próxima reunião da Rana prevista para os dias 17 e 18 de novembro de 2014.

⁶ Hermo (2011) nota que os trabalhos para elaborar a concepção do Mexa são anteriores ao Processo de Bolonha.

Seminário Internacional de Educação Superior 2014

Formação e Conhecimento

Anais Eletrônicos



previamente estabelecidos por comissões de especialistas para cada curso e em consonância com as normas legais nacionais. Para tal aferição, os cursos foram submetidos voluntariamente a procedimentos de autoavaliação e de visita *in loco* de pares avaliadores externos nos quais foram consideradas como dimensões o contexto institucional, o projeto acadêmico, o corpo docente e discente, egressos, além da infraestrutura. A função da avaliação externa, consubstanciada na visita de pares, estribava-se em analisar a correspondência entre o informe de autoavaliação e os documentos apresentados pelas IES e o verificado faticamente, observando-se em que medida o curso avaliado se ajustava aos parâmetros estabelecidos e o nível de consecução das metas e objetivos para ele almejados. (HIZUME, 2013).

De uma forma geral, examinam-se dois aspectos: a capacidade do curso de se autoavaliar, reconhecer suas debilidades e dar-se conta das possíveis ações para sua melhora e se o curso cumpria os requisitos referentes ao seu entorno institucional, a suas características próprias, aos recursos humanos e infraestrutura (URUGUAI, 2009).

Todo o processo de acreditação foi coordenado pela Rede de Agências Nacionais de Acreditação (Rana), órgão colegiado formado pelas Agências Nacionais de Acreditação (ANA), designado como instância competente para outorgar o ditame de acreditação. Cada Estado indicou o órgão nacional que deveria exercer as funções de ANA, cabendo-lhe aplicar internamente os procedimentos avaliativos regionais.

Algumas questões específicas relativas aos trâmites internos ficaram a cargo dos Estados, que as definiram observando as normas regionais correlatas, como a seleção das IES que participariam do Mecanismo, a operacionalização da visita de pares avaliadores externos e o financiamento dos procedimentos avaliativos.

Dos procedimentos consagrados no Mexa, a visita de pares fomenta a discussão de dois dos três pontos focados neste trabalho, a fiabilidade dos ditames de acreditação e o financiamento do processo, tendo em vista sua complexidade e desdobramentos. Para sua realização, faz-se necessário capacitar os pares, cadastrá-los, selecioná-los para as visitas, providenciar traslado nacional e internacional, diárias, honorários e designar funcionário da Ana para acompanhá-los durante as atividades *in loco*, o que se mostra tanto trabalhoso quanto dispendioso, especialmente no que se refere aos estrangeiros. A proposição de se compor o Comitê de pares por maioria de integrantes estrangeiros fundamentou-se na ideia de se oportunizar o compartilhamento de experiências entre mesmos cursos ofertados em

Seminário Internacional de Educação Superior 2014

Formação e Conhecimento

Anais Eletrônicos



diferentes países e prover de maior isenção o procedimento. Neste sentido, é observado por um dos entrevistados que colaborou para a elaboração do Mexa, denominado AR4⁷, que esta dinâmica possibilitaria aos professores que fazem as vezes de pares avaliadores uma inusitada oportunidade para comparar presencialmente a qualidade de seus cursos com a de outros, o que poderia motivá-los a propor melhores condições para os seus próprios cursos (HIZUME, 2013).

Insta notar que a primeira versão do Memorando que constituía o Mexa, de 1998, previa que o Comitê de pares avaliadores externos fosse composto por um representante de cada Estado, ou seja, cinco membros estrangeiros e um nacional (ANDRÉS, 2010), o que, apesar de denotar o viés construtivo e colaborativo que se vislumbrava imprimir aos processos de avaliação, praticamente inviabilizava a aplicação do Mecanismo por torná-lo demasiadamente custoso, especialmente ante ao silêncio dos documentos sobre as formas efetivas de financiamento, fazendo-se simples menção à celebração de acordo futuro no tocante a este tema.

Referentemente à fiabilidade dos pareceres exarados ao fim das visitas *in loco*, não obstante a edição do Manual de Procedimentos de Comitês de Pares pela Comissão Regional Coordenadora da Educação Superior, em 2003, e o treinamento ofertado nas Oficinas de Capacitação de Pares Avaliadores, algumas discrepâncias constatadas em relatórios individuais ensejaram dúvidas quanto à credibilidade dos pareceres finais dada a possibilidade da interferência de questões culturais e de juízo de valores na aferição dos requisitos de qualidade (HIZUME, 2013).

O terceiro ponto ora esposado, a finalidade do processo de acreditação regional, fulcra-se na exequibilidade do reconhecimento de títulos de graduação expedidos nos países parte do Acordo, entendido como primeiro passo para possibilitar a circulação de profissionais qualificados no bloco. Dada, a resistência, sobretudo do Brasil ao reconhecimento de diplomas expedidos no exterior sob a alegação de que compete às universidades fazê-lo, o Mexa assumiu outras feições e perdeu seu foco, considerando Fulquet (2006) que acabou direcionado à harmonização acadêmica e não orientado diretamente ao mercado de trabalho, centrando-se em viabilizar intercâmbios entre as instituições que tivessem cursos

⁷ Para a utilização dos dados coletados nas entrevistas e na aplicação dos questionários, foi seguida a Resolução n. 196/96 do Conselho Nacional de Saúde que regula as normas da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep), aplicadas às pesquisas que envolvem seres humanos. Somente foram utilizados os dados dos informantes cujos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLEs) foram devolvidos assinados, autorizando expressamente a utilização das informações por eles prestadas.



acreditados e, de certa forma, contribuiu para a configuração de um espaço educacional regional.

Embora o Mexa, enquanto experiência, tenha restado inconcluso no que concerne à verificação do processo de acreditação regional como instrumento hábil a favorecer o reconhecimento de títulos, foi considerado exitoso pelo Setor Educacional do Mercosul como modelo para o estabelecimento de um sistema de acreditação de cursos universitários permanente.

O Sistema de Acreditação de Cursos Universitários para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica de suas Respectivas Titulações no Mercosul e Estados Associados (Sistema Arcu-Sul)

O Sistema Arcu-Sul foi criado pela Decisão 17/2008 do CMC que aprovou o Acordo sobre a Criação e Implementação de um Sistema de Acreditação de Cursos Universitários para o Reconhecimento da Qualidade Acadêmica das Respectivas Titulações do Mercosul e Estados Associados. Desenhado, basicamente, no mesmo formato do Mexa, o Sistema traz como primeiros desafios adaptar o processo de acreditação à condição de seu caráter permanente e dirimir as pendências deixadas por seu antecessor.

As inovações principais trazidas dizem respeito à regulamentação das atividades da Rana e das ANAs, aos princípios relativos à incorporação gradual de cursos universitários de acordo com os objetivos da acreditação regional e à continuidade do processo de acreditação com a publicação de convocatórias periódicas e à ampliação da vigência da acreditação de cinco para seis anos. Ademais, passaram a participar do Sistema Colômbia e Venezuela.

Enquanto o reconhecimento de títulos passou a ser tratado como valor agregado do processo de acreditação no Plano Estratégico 2011-2015 do SEM para o qual será desenvolvido sistema próprio, o financiamento dos procedimentos de avaliação permanecem tratados de forma vaga, indicando o Acordo que o arbitramento de recursos para o funcionamento do Sistema cabe ao Setor Educacional do Mercosul. Guilayn (2012) relata que a Rana propôs ao SEM a criação de um fundo econômico para garantir as ações do Sistema e chegou a elaborar um projeto de financiamento para o Programa de Bens Públicos Regionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mas não obteve êxito. O referido autor complementa que o

Seminário Internacional de Educação Superior 2014

Formação e Conhecimento

Anais Eletrônicos



Fundo de Financiamento do SEM (FEM) nunca havia sido utilizado até 2012 e que as atividades do Setor acabam financiadas pelos orçamentos nacionais dos Estados. As entrevistadas AR2 e BR1 informam que os Estados se comprometeram a arcar com os custos do processo de acreditação, acrescentando a última que esta atitude dos Estados representa um investimento no processo de integração.

A ampliação dos cursos submetidos ao primeiro ciclo de creditações do Sistema, que passaram de três no Mexa para seis⁸, tem alertado para insustentabilidade do Sistema, no caso de manutenção da atual composição do Comitê de pares avaliadores, notadamente, se se levar em consideração a previsão de inclusão de novos cursos para os próximos ciclos, como expresso na Ata 1/2014 da Rana⁹.

As propostas de ajustes e reformas apresentadas nas Oficinas Regionais de Autoavaliação e Reuniões da Rana, têm como ponto nevrálgico o financiamento e a visita de pares externos. Entre as principais sugestões, estão a da não obrigatoriedade da composição plurinacional dos Comitês de pares, a da eliminação das Oficinas Regionais de Capacitação de Pares, a de capacitação de pares à distância ou semipresencial. Se por um lado argumenta-se que a presença física dos pares estrangeiros é a marca da integração regional e países como Brasil e Uruguai recusarem-se a aceitar a avaliação externa realizada exclusivamente por pares nacionais, por outro lado, é posta em cheque a confiança recíproca entre as partes na execução das atividades regionais e à formação e atuação dos pares avaliadores. A delegação argentina tem defendido que se deveria priorizar a viabilização do processo de acreditação à presença de pares avaliadores estrangeiros, sugerindo que as ANAs enviassem observadores para acompanhar os procedimentos ou que se validassem regionalmente as creditações outorgadas nacionalmente, que evitaria uma duplicidade de procedimentos e, conseqüentemente, de gastos. Ainda, tem-se a defesa de que se deveria manter o financiamento prioritário estatal, feita pela Venezuela, contrapondo-se à proposta de busca de fontes alternativas como complemento, feita pelo Uruguai (MERCOSUL, 2014). Não havendo ainda consenso sobre tais pontos, resta observar e acompanhar os (des)caminhos que estão sendo trilhados.

⁸ Foram acrescentados os cursos de arquitetura, enfermagem e odontologia.

⁹ Estão sendo considerados os cursos de economia, sociologia, psicologia, geologia, farmácia e informática.



Considerações Finais

A adaptação do modelo do Mexa para o Sistema Arcu-Sul, de caráter perene, fomenta refletir sobre uma possível precipitação em sua implementação, considerando-se que as peculiaridades intrínsecas de um mecanismo experimental e de um sistema permanente com pretensões de abranger o maior número possível de cursos universitários cujos títulos são exigidos para o exercício profissional são de diferentes ordens.

A formação plurinacional do Comitê de Pares herdada do Mexa tem se apresentado como geradora das principais propostas de ajustes e reformas do Sistema em função dos obstáculos de ordem financeira e dúvidas acerca de sua credibilidade, enquanto a finalidade do Sistema passa ser considerada como valor agregado do processo de acreditação e tem como solução paliativa a postergação de sua discussão em apartado.

Assim, pelo que se observa da implementação do Sistema Arcu-Sul, entende-se que o processo de acreditação regional incorre no risco de se manter na penumbra e permanecer experimental apesar de oficialmente perene caso não seja repensado a partir de suas características.



Referências

ANDRÉS, A. **A educação superior no Setor Educacional do Mercosul**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6044/educacao_superior_andres.pdf?sequence=1>. Acesso em: 4 jul. 2011.

FULQUET, G.A. **El Proyecto Educativo para el Mercosur y los Debates en torno a la Internacionalización de la Educación Superior**. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales (Caei), 2006.

GUILAYN, P.M. **Diagnóstico estratégico da rede de agências nacionais de acreditação gestora do Sistema de Acreditação de Cursos Universitários do Mercosul (Arcu-Sul)**. 2012. 116 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

HERMO, J.P. **La acreditación regional de carreras en el Mercosur: presente e futuro**. Saarbrücken: Editorial Académica Española, 2011.

HIZUME, G. C. **A implementação do Sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários do Mercosul: um estudo sobre as Agências Nacionais de Acreditação da Argentina e do Brasil**. 2013. 260 f. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

MERCOSUR. **Red de Agencias Nacionales de Acreditación (Rana)**. Acta 1/14.

_____. Setor Educacional do Mercosul. **Sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el Mercosur y Estados asociados**. Manual del Sistema 2008-2010, 2008.

URUGUAI. Ministério da Educação. **Preguntas frecuentes sobre el Mexa**. Disponível em: <<http://educacion.mec.gub.uy/mexa.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2009.