

O MEXA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL

Leides Barroso de Azevedo Moura¹

Leonardo Kazuo dos Santos Serikawa²

Resumo

O objetivo deste trabalho é avaliar a importância que o MEXA teve para o fortalecimento do processo de integração do MERCOSUL. Para galgar esse objetivo, o artigo é subdividido em três partes principais. Na primeira, é feito um panorama geral sobre a educação superior no MERCOSUL. Na segunda parte, é feita uma descrição sobre o MEXA. Por fim, é analisado o seu papel para a integração regional.

Palavras-chaves: MERCOSUL – MEXA – Integração Regional

Abstract:

The goal of this paper is to evaluate the importance of the MEXA for the strengthening of the process of integration of Mercosur. To reach this objective, the article is subdivided in three main parts. First of all, it is made a general overview of Mercosur's higher education. Secondly, it is made a description on MEXA. Ultimately, we analyze the role played by MEXA in the regional integration.

Keywords: MERCOSUR – MEXA – Regional Integration

1. Introdução

Diante da intensificação do fenômeno globalização na década de 1990, a competição entre as economias nacionais se acirrou, desencadeando uma série de iniciativas interestaduais de integração regional, entre elas o MERCOSUL. Criado em 1991, este bloco econômico, desde o princípio, já demonstrava preocupação com o papel da educação na consolidação

¹

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB e Assessor Internacional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

dessa integração, fato que levou à assinatura de diversos protocolos e acordos, visando a compatibilização acadêmica e legal dos sistemas educacionais³.

Em resumo, a justificativa para o estabelecimento desses acordos estava em promover o desenvolvimento mútuo por meio do investimento estratégico na formação de mão de obra qualificada e da criação de oportunidades de intercâmbio cultural e científico de pesquisadores, professores e alunos entre os países.

Embora com diferenças substanciais em termos de sistemas educacionais, a importância da educação superior para a integração regional parece ter crescido ainda mais na última década, principalmente com o fortalecimento das opiniões políticas no âmbito do Setor Educativo do MERCOSUL (SEM), com a criação de Grupos Técnicos em Educação Superior, entre os quais se destaca o Comitê Regional Coordenador de Educação Superior (CRCES).

Em razão dessa institucionalização do SEM, que fortaleceu as iniciativas até então criadas (SOLANAS, 2008; PERROTA, 2009), pode-se destacar sua importância para a consecução de outros projetos importantes, entre os quais o Mecanismo Experimental de Acreditação para o Reconhecimento de Títulos de Grau Universitário nos Países membros do MERCOSUL (MEXA), que tinha como objetivo permitir o reconhecimento de “ títulos de graduação universitária outorgados por instituições de nível superior, cujos cursos tenham sido credenciados conforme este mecanismo. (MERCOSUL, 1998).

Com base nas impressões positivas tidas pelos governos do MERCOSUL a respeito do MEXA, este se transformou no Sistema ARCU-SUL, cujo objetivo é:

estabelecer e assegurar critérios regionais de qualidade de cursos de graduação para a melhoria permanente da formação em nível superior, necessária para a promoção do desenvolvimento educacional, econômico, social, político e cultural dos países da região MERCOSUL/CMC/DEC. N° 17/08.

Por ser fato novo, o ARCU-SUL tem sido alvo de inúmeros questionamentos quanto aos seus objetivos e metas, bem como sua função na integração do MERCOSUL. Assim,

³ Entre esses protocolos, pode-se citar: Protocolo de Integração Educacional para o Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico (Buenos Aires, 4 de agosto de 1994); Protocolo de Integração Educacional para a Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e de Reconhecimento de Estudos de Nível Médio Técnico (Assunção, 28 de julho de 1995); Protocolo de Integração Educacional para o Prosseguimento de Estudos de Pós-graduação nas Universidades dos Países Membros do Mercosul (Montevideu, 30 de novembro de 1995); Protocolo de Integração para a Formação de Recursos Humanos no Nível da Pós-graduação entre os Países Membros do Mercosul (Montevideu, 30 de novembro de 1995); Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul (Assunção, 28 de maio de 1999).

motivado por esses questionamentos, é que surge como proposta desse artigo avaliar a importância do MEXA para o fortalecimento desse processo enquanto mecanismo experimental, o qual levou mais tarde ao estabelecimento do ARCU-SUL. Para tanto, é feita uma pesquisa bibliográfica e documental sobre MEXA, no intuito de levantar as consequências possíveis e concretas do estabelecimento desse mecanismo para o desenvolvimento e a integração regionais.

Para galgar esse objetivo, o presente trabalho está subdividido em três partes principais. Na primeira, são apresentados dados e informações coletados sobre a atual situação da educação superior nos países membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), obtidos por meio de relatórios dos Ministérios de Educação e do Sistema de Informações e Comunicações do MERCOSUL (SIC). Ainda na primeira parte é apresentado um panorama geral das estruturas dos sistemas de ensino superior dos países membros e de seus sistemas nacionais de acreditação e avaliação — que são os elementos diretamente envolvidos na realização da acreditação no MERCOSUL.

Na segunda parte, é feita uma descrição do Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do MERCOSUL (MEXA), explicando sua origem, fundamentos (princípios), objetivos, funcionamento e dados das creditações realizadas entre 2004 e 2006, período de funcionamento desse mecanismo.

Por fim, é feita uma análise sobre o papel do MEXA na integração dos sistemas educacionais, enquanto instrumento que garanta o avanço da integração regional. Os resultados do mecanismo de acreditação são confrontados com os dados secundários coletados, com o propósito de avaliar os progressos, os problemas e as perspectivas promovidas pela sua implementação, assim como de sua conformação para o Sistema de Acreditação do Mercosul (ARCU-SUL), mecanismo que substituiu o MEXA a partir de 2008.

2. Metodologia da Pesquisa

Esta pesquisa de caráter exploratório-descritivo está delineada em três etapas: (i) bibliográfica, que apresenta os resultados de trabalhos abordando a temática; (ii) pesquisa em base de dados e análise documental; (iii) e análise dos dados.

Por meio da revisão bibliográfica integrativa, foi realizado um resumo da literatura disponível, a fim de fornecer uma compreensão mais abrangente do MEXA. Assim, traçou-se uma análise sobre o conhecimento já construído em pesquisas anteriormente publicadas, permitindo a geração de um novo conhecimento sobre o papel do MEXA para a integração regional do MERCOSUL⁴.

Por meio da revisão sistemática de artigos, foi feita a seleção de artigos com base nos seguintes descritores e suas combinações: integração regional, Mercosul Educacional, MEXA, ARCU-SUL, educação superior, qualidade da educação superior, sistemas nacionais de educação superior, mobilidade acadêmica, acreditação e avaliação da educação superior.

Os critérios de inclusão definidos para a seleção dos artigos foram: artigos publicados em português, inglês e espanhol; artigos na íntegra que retratassem a temática e artigos publicados nos últimos dez anos.

Para enriquecer o estudo, foram incorporados dados estatísticos (metadados) organizados pelo Grupo de Trabalho de Indicadores do SEM. Esses dados estão compilados nos Relatórios de Indicadores do Mercosul, encontrados na página do SEM (www.sic.inep.gov.br).

Após a leitura dos artigos, foram selecionados aqueles sobre cooperação internacional, reconhecimento e mobilidade acadêmica no MERCOSUL, que são os pilares de sustentação do sistema de acreditação regional e reconhecidos como os principais efeitos diretos da integração dos sistemas educacionais. Não foram incluídos dados sobre a qualidade da educação, uma vez que essa dependeria de instrumentos de pesquisa qualitativa (questionários, entrevistas, etc), os quais não foram utilizados.

3. A Educação Superior no MERCOSUL

Formado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela⁵, o MERCOSUL é considerado um bloco que apresenta inúmeras características comuns entre seus membros. Entre essas, se destacam as semelhanças histórico-sociais, construídas sobre uma elevada

⁴ Para Whitmore e Knafl (2005), uma boa revisão integrativa apresenta o estado da arte de um tema, contribuindo para o desenvolvimento de novas teorias e estudos, dado que esse método permite a inclusão de estudos que adotam diversas metodologias (ou seja, experimental e de pesquisa não experimental).

⁵ Para fins de pesquisa, serão considerados apenas os quatro países membros (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai).

dependência em relação às economias centrais, as quais, por seu turno, influenciam diversas outras áreas, entre elas a educação superior.

Ante essas similaridades, não há como ignorar suas consequências para a integração dos sistemas de educação dos países do MERCOSUL. Assim, faz-se necessário um olhar sobre algumas dessas semelhanças (e também diferenças) em termos de estruturas e atuais estágios de desenvolvimento, que podem impactar a formulação de políticas educacionais regionais.

3.1. Alguns números

De maneira geral, os países do MERCOSUL se caracterizam por apresentarem um processo de escolarização tardio e incompleto, sendo que só recentemente têm avançado em termos de acesso ao ensino superior, o qual ainda é deficiente em termos qualitativos e quantitativos. Por se tratar de uma situação de atraso histórico, somente a partir da década de 1990 o nível de acesso ao ensino superior foi expandido, principalmente com a abertura de vagas em instituições privadas.

Taxa de incorporação à educação terciária por país

País	Taxa de Incorporação
Argentina	138
Brasil	117,2
Paraguai	76,4
Uruguai	...

Fonte: Adaptado de SIC (2009)

Nesse mesmo período, houve uma geração de reformas que se caracterizaram “por mudanças nos modelos de financiamento, exigência de eficiência por meio da implantação de sistemas avaliativos e pressões por relações mais estreitas com o setor produtivo⁶”, caracterizando o paralelismo entre essas reformas e as transformações no contexto econômico global.

⁶ GARCÍA GUADILLA, C. Balance de la Década de los '90 y Reflexiones sobre las Nuevas Fuerzas de Cambio en la Educación Superior. In Molis M. (org.). Las Universidades en la América latina: Reformadas o Alteradas? La Cosmética del Poder Financeiro. Buenos Aires: CLACSO, 2003, p. 22.

Outra grande semelhança marcante entre os países membros do MERCOSUL está o baixo nível de investimentos em educação superior, sendo que há uma tendência de estabilização do investimento em relação ao PIB. É preciso, nesse último, considerar que o PIB dos países do MERCOSUL vem crescendo paulatinamente, sem que, no entanto, haja uma expansão proporcional em termos percentuais de investimentos em educação.

Investimento em educação de fontes públicas e privadas como porcentagem do PBI por nível de ensino por país

Investimento em educação					
País	Pré-Primário	Primário	Secundário primeiro ciclo	Secundário segundo ciclo	Terciário
Argentina	0,6	3,3	...	0,9	1,2
Brasil	0,4	1,5	1,5	0,7	0,7
Paraguai	0,4	2,9	0,8	1,2	1,7
Uruguai	...	...	...	...	...

Fonte: Adaptado de SIC (2009)

É importante lembrar ainda que a partir da década de 1990, houve, além da expansão acentuada da educação terciária, a diversificação em termos de sistemas de ensino e cursos no MERCOSUL, ampliando as perspectivas de qualificação profissional e, assim, acompanhando uma tendência mundial.

Alunos universitários por área de conhecimento separados por país

Área do Conhecimento					
País	Educação	Engenharia	Ciências	Agricultura/Veterinária	Saúde
Argentina	4,5	10,3	9,2	4,2	14,4
Brasil	19,5	7,7	9,2	2,2	14,7
Paraguai	...	...	...	...	...
Uruguai	15,6	9,8	12,9	3,4	13,7

Fonte: Adaptada de SIC (2009)

3.2. As Estruturas dos Sistemas de Ensino Superior no MERCOSUL

Na **Argentina**, a educação superior é composta por duas modalidades (sistema binário): a universitária, desenvolvida pelas universidades e institutos universitários; e a não universitária, constituída pelos institutos superiores não universitários e os colégios universitários.

As universidades e os institutos universitários concedem títulos de graduação e pós-graduação. Há ainda casos em que as universidades oferecem um pré-grau, que outorga títulos intermediários para alunos matriculados em cursos longos (de 5 ou 6 anos) ou em cursos de curta duração (2 a 4 anos de duração), chamados de *tecnicaturas* que focam na formação profissional em algumas disciplinas em nível terciário. Já os institutos universitários, estes oferecem cursos em um único campo de conhecimento. Ao contrário das universidades, que têm atividades em diversas áreas do saber.

Segundo o Ministério da Educação da Argentina, o sistema de ensino superior é formado por 47 universidades nacionais, 46 universidades privadas, 7 institutos universitários estatais, 12 institutos universitários estatais, 1 universidade provincial, 1 universidade estrangeira e 1 universidade internacional. Em relação aos institutos não universitários, em 2005, havia 1774 institutos, dos quais 772 públicos e 1002 privados.

Sobre o sistema educacional do **Brasil**, cabe ao governo federal organizar o sistema federal e privado de educação superior, a qual abrange cursos de graduação nas diferentes áreas profissionais, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e sido classificados em processos seletivos organizados pelas instituições⁷. Além disso, os Estados também podem criar IES por delegação federal⁸.

A própria Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, instituída pela lei nº 9.394, de 1996, são os principais instrumentos legais que regulamentam o atual sistema educacional do Brasil, no qual se encontra o ensino superior.

As IES estão organizadas academicamente em três tipos: universidades, centros universitários e faculdades. As universidades têm atividades de ensino, pesquisa e extensão e devem ter um terço de docentes com pós-graduação, sendo que um terço da totalidade de professores deve atuar em regime integral. Além disso, possuem autonomia que lhes

⁷ Como novidade no campo da seleção, deve-se salientar a reformulação do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), com vistas a centralizar o mecanismo de ingressos em universidades públicas.

⁸ Os municípios também podem criar IES. Contudo, sua regulamentação depende dos estados federais.

permitem criar novos cursos sem prévia autorização dos órgãos reguladores, bem como criar ou extinguir vagas.

Os Centros Universitários desenvolvem basicamente atividades de ensino, possuindo um terço dos docentes com pós-graduação e um quinto em regime integral. E, assim como as universidades, podem criar novos cursos e vagas sem prévia autorização. Já as faculdades não têm autonomia e, por isso, não podem criar novos cursos ou novas vagas sem autorização prévia. Além do que, os professores não precisam ter pós-graduação.

Com as reformas do sistema de ensino superior na década de 1990, o número de IES cresceu substantivamente — principalmente privadas —, assim como o número de matrículas. Em 2011, o Brasil tinha 6,5 milhões de estudantes universitários, sendo 6,3 milhões de graduação e 173 mil de pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado) distribuídos em 29.507 cursos e 2377 IES públicas⁹ e privadas. Isso representa um crescimento de 7,1% no número de matrículas em relação ao período 2009-2010 e um crescimento de mais de 100% desde 2001 (INEP, 2011).

A educação no **Paraguai** tem passado por diversas reformulações. Seu sistema educacional vigente iniciou-se em 1994, com a implementação da reforma educacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade e a pertinência da educação, garantindo a igualdade de oportunidades para todos. O Ministério da Educação e Cultura (MEC) administra e organiza esse sistema, em coordenação com os governos departamentais, observando os marcos legais presentes na Constituição Nacional e na Lei Geral de Educação.

Quanto à educação superior no Paraguai, esta se desenvolve por meio de universidades, institutos e outras instituições de formação profissional de terceiro nível. Inclui graus universitários, pós-universitários e não universitários. As universidades públicas e privadas, e as instituições superiores de ensino são parte do sistema educacional e têm autonomia em sua gestão.

As universidades podem outorgar títulos técnicos, de graduação e pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado). Já os institutos superiores podem outorgar títulos de graduação que habilitam para o exercício da profissão e de acordo com o Art. 54 da Lei Geral de Educação, são também responsáveis pela pós-graduação, podendo outorgar títulos a professores (educação inicial, educação básica e média).

⁹ Entre as instituições públicas de ensino superior, as municipais respondem por 1,6% do total das matrículas, as estaduais por 9,4% e as federais por 14,7%.

Do total de universidades existentes, 7 são públicas e 38, privadas¹⁰, enquanto que os Institutos Superiores universitários (IS) são 30¹¹, sendo 7 públicos e 23 privados (ANEASES, 2008). As carreiras oferecidas nesses IS são principalmente na área de Ciências da Saúde e Ciências Humanísticas e Sociais. Nestas últimas predominam as carreiras em educação¹².

Em relação à educação não universitária, esta se divide fundamentalmente em Educação Técnica Superior (ETS), Formação Docente (FD). Se por um lado a oferta de ETS é constituída por 77 instituições, das quais 70 são privadas, por outro a de FD é formada por 89 instituições (41 públicas e 48 privadas). A regulação dessas instituições é de competência do ministério da Educação.

Em relação ao **Uruguai**, a conformação histórica da universidade dificilmente autoriza a falar da existência de um sistema nacional de Educação superior, que, por definição, implica em uma interdependência de seus elementos componentes. Perculiaramente, o Uruguai possui uma única universidade pública — *Universidad de La Republica* (UDELAR) —, que durante mais de 150 anos manteve o monopólio sobre os estudos universitários e terciários do país, com exceção da formação de mestres e professores de ensino secundário. Por esta razão, ainda hoje, o ensino superior e educação terciária se confundem nesse sistema.

Sobre o sistema de ensino superior uruguaio, este inclui diferentes conjuntos de instituições, entre os quais as instituições públicas autônomas (art. 202 da Constituição), representadas pela UDELAR e pela Administração Nacional da Educação Pública (ANEP)¹³.

Em um segundo grupo, consta as universidades e institutos privados, que representam a totalidade do ensino terciário privado e que estão ao amparo da Lei 15.661, regulamentada pelo Decreto 308/995. As instituições pertencentes a este grupo têm liberdade de ensino e sua regulação não é obrigatória, sendo aplicada somente se elas voluntariamente solicitarem seu reconhecimento pelo Estado¹⁴.

¹⁰ Entre 2007 e 2008, houve uma expansão de 37% em relação às universidades vigentes.

¹¹ Esse número foi expandido em 65% entre 2006 e 2008.

¹² Em 2006, as carreiras universitárias de graduação ofertadas são representadas por 1032 cursos (66% de Ciências Humanas e Sociais; 14% de Ciências Exatas e Engenharias; e 17% de Ciências da Saúde) (Universidades Públicas e Privadas, Ano 2005/2006).

¹³ A UDELAR responde pela educação, pesquisa e extensão universitárias públicas, enquanto que a ANEP responde pela formação e aperfeiçoamento docente por meio de seu Conselho Diretor Central (CODICEN), assim como pela formação em engenharia tecnológica de seu Conselho de Educação Técnico-Profissional (Ex: Universidad Del Trabajo Del Uruguay – UTU).

¹⁴ É importante destacar ainda a ausência do Ministério da Educação e Cultura (MEC) no diagrama do Sistema de Ensino Superior do Uruguai, uma vez que, diferentemente dos demais países, este não tem poder político sobre o mesmo. Em matéria de ensino, o MEC pode apenas regulamentar as instituições universitárias privadas, fato que ocorre, conforme dito, a pedido voluntário das mesmas. Esta característica vincula-se ao princípio da liberdade de ensino.

Por fim, há o conjunto de instituições públicas não autônomas, que são representadas pela educação militar e policial. Até pouco tempo, também incluía o Instituto Superior de Educação Física (ISEF), o qual se encontra em processo de integração à UDELAR.

Existem 20 instituições, entre as quais: *Universidad de la República* (UDELAR); *Universidad Católica del Uruguay* (UCUDAL); *Universidad ORT*; *Universidad de Montevideo* (UM); e *Universidad de la Empresa* (UE). As outras 15 IES são não universitárias (MARRERO & BARROS, 2008).

3.3. Sistemas Nacionais de Avaliação de Cursos Superiores no Mercosul

Criados em sua maioria da década de 1990, os processos de avaliação da qualidade da educação superior no Mercosul foram estabelecidos por meio de normas governamentais¹⁵. Graças a esses marcos regulatórios, foram criados órgãos específicos para a consecução das avaliações e creditações de cursos, os quais são responsáveis por elaborar os objetivos, as diretrizes e os instrumentos a serem utilizados.

No caso do Argentina, o órgão responsável é a Comissão Nacional de Avaliação Acreditação Universitária (CONEAU), organismo estatal criado em 1996. Entre suas atribuições estão a avaliar as IES; acreditar das carreiras de graduação e de pós-graduação; autorizar o funcionamento das IES (privadas, provinciais e nacionais); aprovar projetos institucionais das novas universidades provinciais e nacionais; e habilitar entidades privadas de avaliação e creditação. (LAMARRA, 2007).

No Brasil, o sistema de avaliação de cursos passou por vários momentos distintos. De acordo com Polidori (2009), dividem esses momentos em ciclos que vão de 1986 até hoje. O ciclo atual, que se inicia em 2003, foi marcado pela criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que integra avaliação institucional (auto-avaliação e avaliação externa), avaliação dos cursos de graduação e avaliação do desempenho dos estudantes. Pelo SINAES, todas as IES vinculadas ao Sistema Federal de Educação Superior devem ser avaliadas, ainda que estas possuam seus próprios sistemas de avaliação.

¹⁵ Na Argentina, as principais leis que regulam seu sistema de avaliação são Constituição Nacional (1994); a Lei Federal de Educação nº 24.195/1994; a Lei de Educação Superior nº 24.521/1995; e a Lei de Educação Superior nº 24.521/1995. No Brasil, o marco regulatório está principalmente na Constituição Federal/1988; na Lei nº 9394/1996; e na Lei Federal nº 10.861/2004. No Uruguai, está presente na Constituição da República; na Lei Orgânica da *Udelar*/ 1958; na Lei 15.661; no Decreto nº 308/1995; e na Lei nº 15.739/1985. No Paraguai, o sistema de avaliação está na Constituição Federal (art. 74), na Lei nº 2.072/2003, na Lei nº 236/93, e na Lei nº 2529/2006.

Já no Paraguai, a preocupação com a garantia da qualidade dos cursos superiores foi marcada pela promulgação da chamada “Ley de Universidades” (Lei n°. 136/1993), que regula as atividades das IES e cria o Conselho de Universidades, cujas tarefas são garantir o cumprimento das disposições legais, formular a política da Educação Superior paraguaia e coordenar e avaliar a atividade universitária em âmbito nacional (DE PEÑA, 2003). De acordo com a Lei Geral da Educação (Lei n° 1264 de 1998), a responsabilidade por garantir a qualidade da educação é de competência do Ministério de Educação e Cultura, dos Departamentos, dos Municípios e das comunidades educacionais, os quais devem realizar avaliações ostensivas sobre o sistema educacional. A partir de 1999, a questão da avaliação e acreditação de cursos superiores ganhou destaque no Paraguai, graças à cooperação de organismos internacionais, que realizaram a capacitação dos primeiros avaliadores. Entretanto, só em 2003 o Ministério da Educação e o Conselho de Universidades criaram a Agência Nacional de Avaliação e Credenciamento da Educação (ANEASES).

Semelhante ao Paraguai, o Uruguai também não possui um sistema que garanta a qualidade do ensino superior por meio da avaliação e acreditação. *A priori*, as únicas imposições que existem são para as IES privadas. Estas precisam cumprir uma série de exigências administrativas para obter uma autorização de funcionamento e o reconhecimento de seus programas de graduação e pós-graduação. Para que isso seja, as IES privadas devem requerer autorização junto ao Conselho Consultivo de Ensino de Terceiro Grau Privado (CCETP), órgão do Ministério da Educação criado em 1995 e regulado pela Administração Nacional da Educação Pública (ANEP)¹⁶.

4. Do Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do MERCOSUL (MEXA)

Criado em 19 de junho de 1998, em Buenos Aires, durante a Reunião de Ministros da Educação dos Estados Partes e Associados (RME), o Mecanismos Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitário nos

¹⁶ No caso da Universidad de La República (UDELAR), esta não é avaliada pelo Estado, uma vez que, no entendimento dessa universidade, esta ação feriria a autonomia universitária. Por ser a principal e mais antiga IES do Uruguai, a UDELAR detém certo monopólio sobre o sistema de ensino superior do país, o que, em última instância, faz dela um parâmetro para a avaliação das demais IES.

Países do MERCOSUL (MEXA) nasceu por meio de um *memorandum* de entendimento¹⁷ visando implementar um sistema de acreditação de cursos universitários em caráter experimental e voluntário¹⁸. Esse sistema colocaria em prática um processo de avaliação dos pares, com a participação de especialistas dos países participantes e obedeceria a padrões de avaliação determinados segundo critérios técnicos de mérito, acordados entre os países signatários daquele *memorandum*.

Esses especialistas seriam reunidos em comissões de avaliação, responsáveis por desenvolver, critérios, dimensões, indicadores, procedimentos e fontes de informação, os quais embasariam o processo de autoavaliação institucional e as visitas de verificação *in loco*.

Como princípios norteadores do MEXA, podemos apontar como principais os seguintes:

- a) Credenciamento (outorga de validade pública), de acordo com as normas legais nacionais, aos títulos universitários, garantindo que os cursos correspondentes cumpram com requisitos de qualidade previamente estabelecidos no âmbito regional;
- b) Respeito às legislações de cada Estado membro;
- c) Participação voluntária em respeito à autonomia das instituições universitárias, previamente reconhecidas pelos Estados;
- d) Critérios e parâmetros de qualidade definidos pela RME.
- e) Credenciamento periódico, podendo ser renovado ao seu término;
- f) Efeitos do credenciamento válidos em todos os Estados-partes.

Para que o MEXA fosse operado, eram necessárias Agências Nacionais de Acreditação (ANA), definidas por cada país participante. Essa agência deveria ser uma pessoa jurídica de direito público, com caráter coletivo e capaz de garantir a idoneidade de seus membros, além de ter autonomia decisória.

Para que um curso fosse acreditado, cada instituição deveria encaminhar uma solicitação à respectiva ANA, juntamente com o relatório de autoavaliação e o procedimento de trabalho. A ANA responsável analisaria esses documentos e decidiria por outorgar ou denegar a acreditação, com base em critérios pré-estabelecidos pelas comissões de especialistas subordinadas à RME.

¹⁷ *Memorandum de Entendimiento sobre la implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile*. Este *memorandum* foi aprovado pela Reunião de Ministros da Educação (REM) de junho de 1998 e revisto em junho de 2002. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13454:acreditacao-de-cursos-nosistema-arco-sul&catid=323:orgaos-vinculados>.

¹⁸ Por ser experimental, o reconhecimento de diplomas não dava direito ao exercício profissional, mas tão somente para fins acadêmicos.

O processo de avaliação era realizado observando o curso em sua totalidade, incluindo corpo docente, biblioteca, infraestrutura de serviços, laboratórios, entre outros aspectos. Esses critérios de qualidade comuns, acordados entre os países, eram expressos em documento denominado “Dimensões, Componentes, Critérios e Indicadores”, disponibilizados por meio dos editais de convocação.

A decisão dos membros do Comitê de Pares era unânime, de caráter vinculante para a ANA, e irrecorrível, devendo ser ainda comunicada à RME. É bom lembrar que, a princípio, os credenciamentos não poderiam exceder 5 anos, estendendo-se até nova resolução, quando o curso estivesse em novo processo de acreditação.

Entre 2004 e 2006, foram realizadas as creditações dos cursos de Agronomia, Engenharia e Medicina em instituições de ensino superior, selecionadas e estabelecidas nos países membros e alguns associados (Bolívia e Chile). E, em novembro de 2006, em Gramado (RS), Brasil, concluiu-se o processo de avaliação dos resultados do MEXA e das atividades desenvolvidas pelas ANAs, sendo que em novembro de 2006, em Belo Horizonte (MG), Brasil, os Ministros da Educação deram por terminada a etapa do MEXA, aprovando o plano de trabalho de implementação do Sistema de Acreditação do MERCOSUL (ARCU-SUL).

5. O papel do MEXA na integração regional

Por ser um setor estratégico para o desenvolvimento dos países, a educação superior recebe um papel de destaque no processo de integração regional do MERCOSUL, por meio da criação de mecanismos que permitam a comparabilidade, a homogeneização e a mobilidade acadêmica entre os distintos sistemas nacionais de educação (ROBLEDO & CAILLÓN, 2009, p.83).

Entretanto, apesar dos esforços confirmados por meio de documentos oficiais (tratados, convenções e resoluções), o MERCOSUL pouco tem avançado para a criação de um espaço compartilhado de formação acadêmica e de pesquisa. A iniciativa mais inovadora refere-se ao Mecanismo Experimental de Credenciamento (MEXA), aplicado aos cursos de graduação em Agronomia, Arquitetura, Engenharia, Medicina, Odontologia e Veterinária.

Como previram os inúmeros Protocolos de Intenções dos Ministros de Educação, desde que foi criado, o MEXA tinha como metas gerais produzir uma cultura de avaliação de cursos e consolidar um espaço de desenvolvimento de conhecimento mútuo, contribuindo,

assim, para a melhoria da capacidade da mão de obra e para o aperfeiçoamento de docentes e pesquisadores¹⁹.

A princípio, as ANAs credenciaram, entre 2004 e 2006, 62 cursos (19 de agronomia, 29 de engenharia e 14 de medicina). Diante desses resultados, logrou-se o apoio dos países membros do MERCOSUL para a ideia de se instituir um mecanismo permanente de acreditação de carreiras de graduação com vistas a assegurar a qualidade dos títulos universitários (PIRES & LEMAITRE, 2008; ROBLEDO & CAILLÓN, 2009; SOLANAS, 2009; MERCOSUL/CMC/DEC. N° 17/08).

Com o credenciamento, o Conselho Mercado Comum²⁰ (CMC) considerou que este seria um passo crucial:

Para a melhoria substancial da qualidade da educação superior e para o avanço do processo de integração regional; facilitaria a movimentação de pessoas entre os países da região e serviria como apoio para mecanismos regionais de reconhecimentos de títulos ou diplomas universitários; garantiria o conhecimento recíproco, a movimentação e a cooperação solidária entre as respectivas comunidades acadêmico-profissionais dos países; tratar-se-ia de uma “política de Estado” a ser adotada pelos Estados partes e associados, com vistas à melhoria permanente na formação de recursos humanos, com critérios de qualidade requeridos para a promoção o do desenvolvimento econômico, social, político e cultural dos países (CAMBOURS DE DONINI, 2011).

Como se percebe, esperava-se novos avanços para a integração regional com o mecanismo permanente. Nesse sentido, faz-se oportuno analisar quais as mudanças empreendidas pelo MEXA que em alguma medida estimularam a continuidade da política regional de acreditação de cursos.

5.1. Cooperação Internacional no Mercosul Educacional

De um ponto de vista funcional, pode-se dizer que essa tentativa de construir um mecanismo como o MEXA — para acreditar/avaliar cursos muitas vezes distintos — buscou,

¹⁹ De acordo com o Segundo Plano Trienal do SEM (1998-2000), a formação de recursos humanos para a implementação dos mecanismos de integração dos sistemas educacionais foi destacada como prioridade. Essa formação previa a identificação das necessidades da região no que se refere: à qualificação de mão de obra; ao uso de novas tecnologias na capacitação de professores e alunos; à maior rapidez na formação dos professores e dos gestores educacionais; à melhoria da educação por meio da participação ativa de outros atores educacionais, criando espaços de coordenação e execução de projetos; e à promoção de cultura e de instrumentos avaliativos, com intercâmbio de experiências e construção de indicadores regionais para monitoramento da educação no MERCOSUL (MERCOSUL, 1997).

²⁰ O Conselho do Mercado Comum (CMC) é o órgão supremo do Mercosul, formado pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos países-membros, cuja função é a condução política de integração.

em última instância, padronizar o ensino superior no Cone Sul. No entanto, para que isso fosse atingido, a cooperação entre os países membros deveria ser uma meta comum a ser desenvolvida por meio de atividades técnicas conjuntas, capazes de auxiliar na homogeneização dos sistemas educacionais de ensino superior.

Sobre essa cooperação, pode-se dizer que ela impulsionaria a integração regional, envolvendo “estruturas de cooperação acadêmica em que a pauta dominante é o acordo entre países a favor de regras mutuamente aceitas em temas, tais como reconhecimento profissional, acreditação, currículo, mobilidade de estudantes e acadêmicos, e vários mais” (GÓMEZ, 2004, p.2).

Entretanto, como ainda não existem sistemas de informação confiáveis e atualizados no MERCOSUL, que permitam realizar estudos sobre o tema, ainda não foi possível medir de forma segura o impacto dessa cooperação para o processo de integração dos sistemas de ensino terciário. Tanto é que os relatórios dos Planos de Ação do MERCOSUL são vagos e não apresentam resultados concretos do MEXA, mas tão somente o quantitativo de creditações concluídas até 2008. Nesses relatórios, existe uma vaga impressão de que haja uma convergência de ideias comuns quanto à integração do ensino superior, que podem estimular a reformulação de estruturas e regras próprias de cada país, a fim de adaptá-las a essa nova política regional (CAMBOURS DE DONINI, 2010).

Por outro lado, é bem verdade que o estabelecimento do MEXA estimulou os países do MERCOSUL a criar novas estruturas internas, que permitiram a realização das creditações. Como exemplos disso, podemos citar a criação da Agência Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária (ANEASES) no Paraguai — criada pela Lei n° 2.072 de 2003 e responsável por executar as creditações e avaliações de cursos superiores das IES naquele país; e das comissões *ad-hoc* no Uruguai — competentes para avaliar cada uma das carreiras submetidas ao MEXA (PIRES & LEMAITRE, 2008)²¹.

Conforme analisa Solanas (2008, p.3), essas inovações institucionais demonstraram como a “dinâmica fortemente intergovernamental do processo regional [afetou] institucionalmente os sistemas de educação superior locais”.

No que se refere ao longo prazo, pode-se levantar alguns possíveis efeitos do MEXA para o desenvolvimento profissional de acadêmicos no marco dos processos de integração regional. Entre eles, podem-se citar o acesso à informação, ao intercâmbio de conhecimentos

²¹ Diferentemente dos demais membros, o Uruguai não possui uma agência nacional de avaliação.

e experiências e às possibilidades de comunicação via Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) (BUARQUE, 2005).

Outra possibilidade é o enriquecimento do trabalho investigativo e pedagógico e a abertura de caminhos para projetos em parceria em áreas de interesse comum para a região, criando alternativas próprias e inovadoras de construção da integração da educação superior. No entanto, essa perspectiva parece ser distante para o MERCOSUL, pois depende da consolidação de outros instrumentos como acordos interuniversidades.

5.2. Reconhecimento de Títulos

Apesar dos esforços bilaterais ou interinstituições criados para retirar os entraves ao reconhecimento de títulos, estes não foram suficientes para alterar a situação, uma vez que a informação sobre os acordos logrados por disciplinas ou contrapartes, em sua maioria, não circulou sistematicamente e com amplitude suficiente para garantir seu conhecimento (AUPETIT, 2005).

Por não contarem com bases de dados e de informações compartilhadas ou esquemas coletivos de trabalho, as IES não possuem meios que permitam um melhor entendimento mútuo dos sistemas de educação superior e que ajudem em sua convergência, impedindo a consecução de acordos sobre o tema (AUPETIT, 2005; PIRES & LEMAITRE, 2008).

No que diz respeito ao MEXA, sua extensão relativamente reduzida e as dificuldades de se estabelecer parâmetros regionalmente aceitáveis e mutuamente compatíveis, limitaram sua capacidade de reconhecimento de títulos unicamente para uma pequena parte das carreiras universitárias. Entre os pontos incongruentes, estão currículo diferenciado, políticas de avaliações distintas, normas jurídico-legais particularizadas, entre outros fatores (LAMARRA, 2004). Por meio dessa experiência, os países tiveram a clara noção das dificuldades encontradas para determinar critérios comuns para acreditar e avaliar os cursos, fato que impõe limites também para o reconhecimento de títulos em outros cursos.

5.3. Mobilidade Acadêmica

Apesar dos esforços para a compatibilização normativa, administrativa e institucional no âmbito do MERCOSUL, os quais servem para facilitar o reconhecimento dos títulos e processos de acreditação regional, observa-se que a mobilidade de professores, pesquisadores e alunos de graduação ainda é muito tênue se comparada com o fluxo para outras regiões como América do Norte e Europa (VERBIK & LASANOWSKI, 2007)

O mesmo acontece com o a mobilidade profissional, a qual tem avançado muito pouco em favor do desenvolvimento de um mercado profissional regional, já que este processo é muito complexo, envolve outros atores e afeta diversos interesses (MARTINS & MENEGHEL, 2010; MARÇAL, 2010; GIANGIÁCOMO, 2009).

Além disso, ainda que a mobilidade seja um dos princípios norteadores do SEM, conforme encontrado no Plano de Ação 2001-2005, ainda existem entraves impostos pelas exigências migratórias de cada país. Ou seja, somente com a eliminação desses e de outros obstáculos por parte dos Estados partes do MERCOSUL seria possível estimular a circulação de estudantes, professores, gestores e profissionais.

Assim, para sanar o problema da mobilidade acadêmica, foi criado o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional em Cursos Acreditados (MARCA) a partir da conclusão do MEXA. O MARCA trata-se de um projeto de mobilidade associado às carreiras acreditadas, isto é, um programa de intercâmbio de estudantes de graduação dos cursos acreditados (agronomia, arquitetura, veterinária, enfermagem, engenharia, medicina e odontologia²²) e de professores.

A mobilidade propiciada pelo MARCA tem como objetivos:

- a) Contribuir para a melhoria da qualidade da educação superior nos cursos acreditados no MEXA dos países que participam do Setor Educacional do MERCOSUL;
- b) Estimular a cooperação interinstitucional e internacional no âmbito da educação superior das carreiras acreditadas no SEM;
- c) Impulsionar a mobilidade e o intercâmbio acadêmicos entre estudantes, docentes, pesquisadores e gestores dos cursos acreditados no Mecanismo de Credenciamento do SEM. (MERCOSUL, CCR/ATA 04/04 – Anexo X, 2004).

²² O Programa MARCA lançou seu primeiro edital no ano de 2006, quando se realizou uma experiência piloto com a participação do curso de agronomia. No primeiro semestre de 2007 realizou-se uma avaliação, e a partir disso, convidou-se outros cursos de Engenharia e Medicina acreditados pelo MEXA.

6. Considerações Finais

A universidade, desde sua origem, caracterizou-se pela internacionalização, seja pela presença de professores, seja de alunos de outras regiões do mundo. Nos dias de hoje, a internacionalização do ensino superior, além de desenvolver a cooperação internacional no sentido geográfico, inclui mudanças internas nos programas das instituições e reformulação dos objetivos educacionais. Tudo isto é motivado pelas novas exigências do mercado e postulado pelo fluxo de estudantes internacionais, fruto da mobilidade humana (BARBALHO, 2008).

Com o surgimento do fenômeno da integração regional, a internacionalização do ensino superior ganhou uma nova fórmula, trazendo com isso novos desafios a serem enfrentados em conjunto pelos países. E com o MERCOSUL, isso não foi diferente.

No caso deste, desde 1998 deu-se início a um processo de padronização do modelo educacional. Na discussão, estavam em pauta a mobilidade acadêmica, os níveis de ensino, a metodologia, a revalidação de diplomas e a acreditação recíproca de cursos superiores, sendo que esta última se referia ao sistema de reconhecimento de carreiras como mecanismo de homologação de títulos, iniciado em 2002 com o MEXA.

Considerado por alguns especialistas como um dos maiores mecanismos de inserção da educação no processo de integração regional, o MEXA trouxe alguns avanços importantes para a integração regional (P ERROTTA, 2008; CAMBOURS DE DONINI, 2010). Avanços que foram considerados suficientes pelos governos dos Países membros do MERCOSUL para justificar a consolidação de um sistema permanente de acreditação, o ARCU-SUL (MERCOSUL/CMC/DEC. N° 17/08).

Com uma proposta bastante ousada, o MEXA trouxe a esperança de que houvesse uma integração dos sistemas de ensino, e que isso transbordasse, a longo prazo, em uma elevação da qualidade de ensino e da mão de obra.

No entanto, essa visão nunca foi compartilhada de maneira homogênea entre os setores envolvidos, dado o quadro de incertezas quanto aos seus efeitos. Por conta disso, o MEXA enfrentou muitas resistências. No Brasil, por exemplo, a possibilidade de uma migração em massa de profissionais formados em outros países, cujos sistemas de ensino superior têm de qualidade inferior, causou a antipatia de associações de universidades públicas e de classes profissionais. Em outros países, como Paraguai e Uruguai, o medo de

uma fuga de cérebros favorável à Argentina e ao Brasil também causou certo temor nos setores ligados a economia, em razão de seus riscos para o desenvolvimento dos países.

De qualquer maneira, os resultados do MEXA, e agora do ARCU-SUL, ainda precisam ser reavaliados. Não que isso impeça a continuidade do modelo, mas que se racionalize suas falhas e virtudes, no intuito de corrigir erros de direcionamento, garantindo eficiência ao sistema e à integração do MERCOSUL.

7. Referências Bibliográficas

AUPETIT, S. D. *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de américa latina y en el caribe: principales problemáticas*. Departamento de Investigaciones Educativas Centro de Investigación y de Estudios, 2005. Disponível em: <<http://proyecto.unlam.edu.ar/espec/htdocs1/%5Cprogramas%5Cinternac%5CInforme%20Internacionalizaci%C3%B3n%20-%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>>. Acesso em: 29 de maio de 2012.

BARBALHO, M.G.C. *A Internacionalização da educação superior: o papel da universidade*, 2008. Disponível em: <<http://www.isecure.com.br/anpae/295.pdf>>. Acesso em: 28 de maio de 2012.

BUARQUE, C. *Universidad sin fronteras*. ALAI. América Latina en Movimiento. Seminario Internacional: "La internacionalización del conocimiento: un desafío para las redes de cooperación regionales", Buenos Aires 29, 30 de junio – 1 de julio 2005.

CAMBOURS DE DONINI, A. M. *El sector educativo del MERCOSUR en el marco de la integración regional: una mirada evaluativo al plan de acción 2006-2010*. Madrid, Centro de Estudios Iberoamericanos, Cuadernos Iberoamericanos de Integración. Num. 4, 2009.

CAMBOURS DE DONINI, A. M; SANTOS, M. R. S. *Políticas de Integração e Internacionalização da Educação Superior no MERCOSUL Educativo*. Ponencia presentada al IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación, Buenos Aires, 16 y 17 de junio de 2011.

DE PEÑA, H. G. *El Proceso de Acreditación de Carreras Universitarias en el Paraguay: Estudio Regional* – IESALC, 2003.

GÓMEZ, R. R. *Inversión extranjera directa em educación superior: El caso de México*. Revista de La Educación Superior. ANUIES, México, número de abril-junio, 2004. Disponível em: <http://www.forolatino.org/flape/foros_virtuales/doc_fv_3/texto-discusion-oce-rrodriguez.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2012.

LAMARRA, N. F. *Hacia la convergência de los sistemas de educación superior en America Latina*. Revista Ibero-Americana de Educación, Madrid, n. 35, p. 01 – 14, maio – ago. 2004. Disponible em: <<http://www.rieoei.org/rie35a02.htm>>. Acesso em: 30 de maio de 2012.

LAMARRA, Norberto. *Educación Superior y Calidad en América Latina Y Argentina: Los Procesos de Evaluación y Acreditación*. Caseros: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2007.

MARÇAL, W. Falta sintonia entre academia e sociedade. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 8 ago 2010, Caderno Mundo, p. 26.

MARRERO, A; BARROS, G. *Estructura y titulaciones de Educación Superior en Uruguay*. OEI: 2008.

MARTINS, J. R; MENEGHEL, S. M. *Acreditação da Educação Superior no Mercosul Educacional: Contextos e agendas no processo de integração*. Monografia do Curso Latino-Americano de Especialização em Políticas Públicas e Avaliação de Educação Superior (CLAEPPAES). Unila, Foz do Iguaçu, 2010.

MEC. *Acreditação de Cursos no Sistema ARCU-SUL: O que é o Sistema Arcu-sul*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13454:acreditacao-de-cursos-no-sistema-arcu-sul&catid=323:orgaos-vinculados>. Acesso em: 29 de maio de 2012.

MERCOSUL. *Decisão nº 17/08 do CMC* - Acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de credenciamento de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no MERCOSUL e nos Estados Associados.

_____. *Memorandum de Entendimiento sobre la implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile*. Reunião de Ministros da Educação (REM), 1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13454:acreditacao-de-cursos-nosistema-arcu-sul&catid=323:orgaos-vinculados>. Acesso em: 30 de maio de 2012.

_____. *Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 2009*. SEM, 2012.

PERROTA, D. *La educación superior en el Mercosur en su dimensión institucional*. Buenos Aires, 2009.

PIRES, S; LEMAITRE, M. J. *Sistemas de Acreditación y Evaluación de La Educación Superior em América Latina y el Caribe*. In: *Sistemas de Acreditación y Evaluación de La Educación Superior em América Latina y el Caribe* (Cap. 8). Caracas: IESALC-UNESCO, 2008.

POLIDORI, M. M. *Políticas de avaliação da educação superior brasileira: provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... Outros Índices*. Avaliação: Revista da Educação Superior, Campinas, v. 14, n. 2, p. 267-290, 2009.

ROBLEDO, R; CAILLÓN, A. *Procesos regionales en educación superior*. El mecanismo de acreditación de carreras universitarias en el MERCOSUR: reconocimiento regional de los títulos y de la calidad de la formación. *Revista Educación y Sociedad*. Caracas, n.º1, p.73-98, jan.2009.

SOLANAS, F. *La Mercadorización de la Acreditación Universitaria*. Corrientes, Argentina, Encuentro Pre-ALAS 2008. Disponível em: <<http://www.unne.edu.ar/prealas/files/F2%20Solanas.pdf>>. Acesso em: 2 de junho de 2012.

VERBIK, L., LASANOWSKI. *International Student Mobility: Patterns & Trends*. The Observatory on Borderless Higher Education. Association of Commonwealth Universities & Universities. UK: 2007.