



Cultura avaliativa: o impulso dado pelo MERCOSUL para a consolidação dos sistemas de avaliação sul-americanos

Leonardo Kazuo dos Santos Serikawa* e Leides Barroso Azevedo Moura

Endereço Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Campus Universitário Darcy Ribeiro, Universidade de Brasília, Cx. Postal 04410, 70910-900, Brasília, Distrito Federal, Brasil. *Autor para correspondência. Email: leonardoserikaw@yahoo.com.br

RESUMO. Nas últimas décadas, as instituições universitárias sul-americanas experimentaram intensos desafios e transformações, especialmente no que se refere à consolidação da qualidade da educação. Em 2008, o MERCOSUL criou o Sistema de Acreditação de Cursos Superiores (ARCU-SUL), que tem como objetivo principal avaliar permanentemente a qualidade da educação superior em países membros e associados, induzindo a integração regional e o desenvolvimento social, educacional, econômico, sócio-político e intercultural da América do Sul. Dessa forma, observou-se a produção de efeitos positivos a partir das avaliações regionais, especialmente em três países: Bolívia, Paraguai e Uruguai. Sob a ótica de König (2007), verificou-se que a capacitação de pares nacionais e as avaliações periódicas do Sistema ARCU-SUL têm fortalecido a construção da 'tradição avaliativa' nesses países. Outra conquista notável desse Sistema refere-se ao estímulo à criação de Agências Nacionais de Acreditação (ANAs) nos países onde não havia órgão ou instituição encarregada da avaliação de cursos. .

Palavras-chave: acreditação, qualidade, educação superior, ARCU-SUL.

Evaluative Culture: the impulse given by MERCOSUR to the consolidation of South American evaluation system

ABSTRACT. South American higher educational institutions have experienced great challenges and transformations during the last decades especially with regard to the consolidation of educational quality. In 2008, MERCOSUR established the Higher Education Accreditation System (ARCU-SUR) aiming at a permanent evaluation of quality in higher education in associated and member countries. This fact also induced regional integration and social, educational, economic and intercultural development in South America. Positive effects could be perceived in regional evaluations, especially in Bolivia, Paraguay and Uruguay. According to König (2007), the capacitation of national peers and periodical evaluations of ARCU-SUR have strengthened the evaluation tradition in these countries. Another notable achievement of the system is the stimulus to establish National Accreditation Agencies in countries where no such institution exists. .

Keywords: accreditation, quality, higher education, ARCU-SUR.

Cultura evaluativa: el impulso dado por el MERCOSUR para la consolidación de los sistemas de evaluación suramericanos

RESUMEN. En las últimas décadas, las instituciones universitarias suramericanas experimentaron intensos desafíos y transformaciones, especialmente en lo que se refiere a la consolidación de la calidad de la educación. En 2008, el MERCOSUR creó el Sistema de Acreditación de Cursos Superiores (ARCU-SUR), que tiene como objetivo principal evaluar permanentemente la calidad de la educación superior en países miembros y asociados, induciendo la integración regional y el desarrollo social, educacional, económico, socio-político e intercultural de la América del Sur. De esta forma, se observó la producción de efectos positivos a partir de las evaluaciones regionales, especialmente en tres países: Bolivia, Paraguay y Uruguay. Bajo la óptica de König (2007), se verificó que la capacitación de pares nacionales y las evaluaciones periódicas del Sistema ARCU-SUR han fortalecido la construcción de la 'tradição evaluativa' en estos países. Otra conquista notable de este Sistema se refiere al estímulo a la creación de Agencias Nacionales de Acreditación (ANAs) en los países donde no había órgano o institución encargada de la evaluación de cursos.

Palabras clave: acreditación, calidad, educación superior, ARCU-SUR.

Introdução

Desde o fim da década de 1980, as instituições universitárias sul-americanas têm experimentado intensos desafios e transformações, especialmente no que se refere ao asseguramento da qualidade da educação. A expansão da oferta pública e, principalmente, privada do ensino superior forçou a adoção de medidas de Estado para a garantia dessa qualidade. Essa decisão, no entanto, apresenta alguns conflitos importantes, como 'autonomia universitária X avaliação', bem como 'livre oferta de mercado X regulação', que acirraram o debate, mas não impediram a implementação de medidas de controle de qualidade e o estabelecimento de sistemas avaliativos fundamentais para a construção de uma cultura avaliativa.

Essa construção, segundo König (2007), necessariamente passa pela convergência de elementos heterogêneos criados e mobilizados para gerar efeitos (Law, 2006). Essa convergência demanda tempo e esforço por parte do Estado, uma vez que requer desconstrução de paradigmas e consolidação processual de estruturas normativas institucionalizadas e adaptadas à realidade do sistema educacional de cada país.

Uma vez consolidada, a cultura avaliativa gera informações e dados que permitem, entre outras coisas, a comparação e a aproximação entre sistemas educacionais. Foi pensando assim, que, em 2008, o MERCOSUL criou o Sistema de Acreditação de Cursos Superiores, o ARCU-SUL, cujo objetivo principal é avaliar permanentemente a qualidade da educação superior em países membros e associados¹. Por meio dele, os oito países participantes — Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Bolívia, Chile, Colômbia e Equador² — pretendem promover a integração regional com vistas ao desenvolvimento educacional, econômico, social, político e cultural dos países da região³.

Além de avaliar a qualidade da educação superior, o ARCU-SUL tem como proposta importante o estabelecimento de uma cultura avaliativa que induza a melhoria da qualidade da educação superior por meio da criação ou do desenvolvimento das capacidades institucionais dos países membros e associados. Para isso, o intercâmbio de informações, experiências, bem como a cooperação técnica entre as agências nacionais são considerados fundamentais.

Diante da importância do papel dado ao ARCU-SUL nos países sul-americanos, este artigo tem como objetivo analisar, de maneira qualitativa, o impacto do ARCU-SUL na construção da cultura avaliativa na região, em especial, em três países: Bolívia, Paraguai e Uruguai. Este artigo apresenta parte dos resultados de uma pesquisa exploratório-descritiva do Sistema de Acreditação de cursos superiores do Mercosul (Serikawa, 2013). A análise do artigo, feita sob a ótica de König (2007), utilizou documentos oficiais e relatos de representantes das agências nacionais, a partir dos quais foram enfocados dois aspectos principais: tradição avaliativa e normatização.

Cultura avaliativa: delimitação de um conceito

De acordo com König (2007), a expressão 'cultura avaliativa' traz em seu âmbito uma carga complexa, que pode ser entendida como "[...] a combinação adicional de ações avaliativas formais que se difundem com a aplicação dos resultados de tais avaliações, para as tomadas de decisão e para o reconhecimento social da relevância da informação avaliativa" (König, 2007, p. 83).

Ainda segundo König (2007), existem quatro fatores que podem estimular ou inibir o desenvolvimento de uma cultura avaliativa em um país: a tradição avaliativa, as políticas educacionais, a legislação ou as normas e as estratégias e formas de divulgação de resultados (Figura 1).

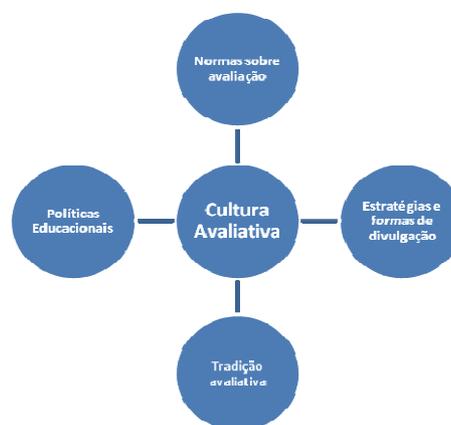


Figura 1. Fatores que estimulam ou inibem o desenvolvimento de uma cultura avaliativa

Fonte: Baseado em König (2007).

O primeiro fator — tradição avaliativa — está relacionado à frequência das atividades avaliativas em um país e à existência de recursos humanos qualificados para realizá-las. Um país que conta com corpo técnico-profissional capacitado em recorrente atividade de avaliação tende a impulsionar essa

¹ Desde 2003, o MERCOSUL realiza processos de acreditação. Acontece que as primeiras acreditações ocorreram por meio do Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos Superiores (MEXA), antecessor do ARCU-SUL.

² Em 2014, o Equador solicitou à Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL o ingresso no Sistema ARCU-SUL durante a Presidência *Pro Tempore* Argentina.

³ Esses países formam a Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA), responsável técnica pelo sistema de acreditação e composta por representantes nacionais ligados diretamente às suas respectivas agências.

cultura na sociedade. A própria construção dessa cultura vem dos interesses social, econômico e político em melhorar os processos de formação cidadã e profissional, a partir da geração de dados e informações a respeito do cenário presente.

O segundo fator importante são as políticas educacionais que promovem ações avaliativas. Uma vez prevista em uma política educacional, a avaliação, quando implementada, gera dados substantivos para a tomada de decisão. Dessa maneira, essa prática passa a ser usual para os gestores públicos.

Um terceiro fator são a legislação e as normas regulamentadoras da avaliação, que balizam as ações avaliativas. Considerado por König (2007) como uma das variáveis principais, a existência de normativas e leis estabelece o caráter legal que obriga a execução e a participação nas atividades de avaliação. Esse fator é importante, pois ajuda na internalização da cultura avaliativa pelos agentes (gestores públicos, estudantes, professores, dirigentes etc.) a partir do interesse comum em identificar a qualidade e buscar a excelência no ensino superior.

O quarto e último fator são as estratégias e formas de divulgação de resultados da avaliação que permitem o uso da informação produzida para a tomada de decisões. Dessa forma, a prática baseada em evidência pode favorecer a politicidade e efetividade da escolha de políticas de impacto e complementar as estratégias de divulgação de resultados propostas por König (Quadro 1).

Quadro 1. Estratégias de divulgação de resultados, segundo König.

Fases da Divulgação	Objetivos
Elementos Pré-Processuais	- informar acerca dos objetivos, etapas; - sensibilizar os <i>stakeholders</i> .
Elementos durante o processo	- chamar atenção da opinião pública; - dar transparência ao processo.
Customização de resultados	- divulgação da informação obtida customizada para cada parte interessada, segundo categorias: estudantes, professores, dirigentes, gestores, políticos e outras.
Monitoramento	- disseminar as atividades realizadas pelos diferentes agentes que visam a superar rendimentos insuficientes; - monitorar o uso dos resultados com estabelecimentos de indicadores quantitativos e qualitativos.

Fonte: Baseado em König (2007).

Tradição avaliativa e normatização: um olhar sobre o ARCU-SUL

Tomando os fatores indicados por König (2007) como referência, é possível analisar os efeitos produzidos pelo Sistema ARCU-SUL na construção da cultura avaliativa nos países membros e associados

do MERCOSUL. Dada a dimensão da pesquisa, preferiu-se trabalhar com apenas dois aspectos retirados do modelo de König: tradição avaliativa e normatização.

Essa decisão metodológica parte de dois aspectos que se complementam entre si. O primeiro, de caráter nacional, é a premissa lançada por Uvalic-Trumbic (2007) de que “[...] el centro de la garantía de la calidad debe encontrarse en el ámbito nacional, ya que cada país tiene el derecho de legislar la educación superior en su territorio y tiene poderes ejecutivos” (Uvalic-Trumbic, 2007, p. 67). Em outras palavras, o estímulo primário para o desenvolvimento da cultura avaliativa deve partir de uma resolução soberana de cada Estado, que assume, perante a sociedade, o compromisso ativo de garantir a qualidade da educação

E o segundo aspecto, de caráter regional, está vinculado ao compromisso do ARCU-SUL no desenvolvimento de uma cultura avaliativa dentro da região, que induza a melhoria da qualidade da educação superior por meio da criação ou do desenvolvimento das capacidades institucionais dos países (Mercosul, 2008a).

Com base nesses dois aspectos, entende-se que dois dos resultados esperados do ARCU-SUL, nos moldes atuais, são o desenvolvimento de uma tradição avaliativa e da normatização das atividades nos países onde essa cultura ainda não existe ou não está consolidada.

Além disso, compreende-se que não se pode dissociar a construção de uma tradição avaliativa da sua necessidade de normatização, uma vez que a consolidação de uma cultura avaliativa necessariamente perpassa tanto pelo estabelecimento de regras e normas para a sua execução, como pela consolidação da prática de avaliar num dimensionamento da construção de uma cultura avaliativa sistematizada na perspectiva da realidade de cada país, mas também dos países membros do MERCOSUL (Nosiglia, 2013).

A tradição avaliativa no ARCU-SUL

A tradição avaliativa numa perspectiva de território latino-americano é recente — como resumido na Figura 2. De fato, a preocupação de alguns países da região a respeito da qualidade da educação superior nasceu a partir da década de 1990 (Dias Sobrinho, 2008). Nesse grupo seletivo de países, podemos citar Argentina, Brasil, Chile e Colômbia como os primeiros Estados a construir sistemas nacionais de avaliação.

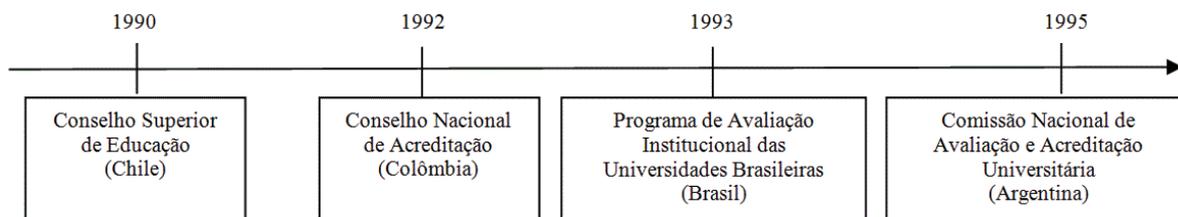


Figura 2. Linha do tempo do surgimento dos primeiros sistemas de avaliação sul-americanos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Segundo Fernandez Lamarra (2007), a justificativa para essa preocupação estava na expansão da quantidade de instituições e de matrículas estudantis de ensino superior em compasso com as concepções de mercado sem a definição de critérios prévios para a determinação dos níveis de qualidade e de pertinência institucional. Nos demais países, como Bolívia, Paraguai e Uruguai, o impulso para o desenvolvimento da cultura avaliativa nasceu de um estímulo externo. No caso desses países, isso se deu a partir de 1998, com o surgimento do Mecanismo Experimental de Acreditação da Qualidade da Educação Superior do MERCOSUL (MEXA), por meio do qual os países com sistemas avaliativos pré-existentes, na companhia da Bolívia, do Paraguai e do Uruguai, passaram a se articular por meio da Reunião de Agências Nacionais de Acreditação do MERCOSUL Educacional, instância que deu origem à RANA em 2008. Assim, o MEXA representou uma estratégia experimental de sensibilização e indução de construção de cultura avaliativa na região, propondo-se a avaliar os cursos de Medicina, Agronomia e Engenharia. O MEXA promoveu processos de avaliação interna e externa, por intermédio das visitas de pares avaliadores.

Entretanto, a construção da cultura de avaliação e dos processos coletivos e dependentes de uma ação coletiva que arquitetou os consensos necessários para a tomada de decisões na região gerou tensões dentro da Rede. A coexistência de modelos de sistemas de avaliação que detinham visões distintas de qualidade, de dimensões e de critérios variados, ao mesmo tempo em que trouxeram elementos importantes para o intercâmbio de experiências e práticas, alimentou as discussões e os conflitos no âmbito da RANA.

Um exemplo disso é o fato de países como o Brasil e a Argentina, que concentram a função da acreditação e avaliação em uma única agência estatal (INEP e CONEAU, respectivamente), diferirem de países como a Colômbia e o Chile, que permitem a existência de instituições privadas de acreditação.

Dessa forma, pode-se dizer que a diversidade, em termos de sistemas de avaliação, é uma característica

marcante no desenho do Sistema ARCU-SUL, bem como no estabelecimento do seu papel na construção da tradição avaliativa no interior de cada país. Apesar das profundas diferenças conceituais de abordagem a respeito da responsabilidade da acreditação na esfera pública ou privada, a coexistência de sistemas diversos na RANA aparenta ser uma fonte de conhecimento e experiências para os países do MERCOSUL, pois permite a construção e o aprimoramento de instrumentos e indicadores de avaliação, sejam eles nacionais ou regionais.

Em razão disso, o exercício conjunto em busca da inovação dos mecanismos e das normas para o ARCU-SUL é unanimemente tido pelos representantes da rede como um momento de revisão e crítica a respeito dos sistemas nacionais de avaliação, onde também se retroalimentam do trabalho realizado dentro da RANA.

Um dos mecanismos que gera essa retroalimentação para os sistemas nacionais — apontado como uma externalidade positiva do ARCU-SUL — é a formação/capacitação de pares avaliadores nacionais com experiência internacional que compõem o Banco Único de Avaliadores do MERCOSUL.

Segundo o *Informe do relatório da Oficina de Avaliação Externa do Sistema ARCU-SUL*, realizado em 2013, foram realizadas oito oficinas de capacitação dos pares, sendo que participaram dessas capacitações 582 avaliadores que hoje compõem esse banco único. Destes, 284 participaram efetivamente de alguma avaliação externa, sendo que 40% são brasileiros ou argentinos (Figura 3). Bolívia, Paraguai e Uruguai, que não detinham um sistema de avaliação anterior ao ARCU-SUL, esforçaram-se para capacitar seus pares por meio desses treinamentos, absorvendo experiência na formação de avaliadores (Mercosul, 2013).

Para fazer parte do Banco Único de Avaliadores do MERCOSUL, os docentes devem cumprir alguns requisitos básicos (Mercosul, 2008b), entre os quais:

[...] ser docente universitário, atendendo ao mais alto nível acadêmico nacional e capacidade de comunicação nos idiomas oficiais do MERCOSUL e ter participado dos seminários nacionais e regional de capacitação de pares avaliadores do Sistema ARCU-SUL (Mercosul, 2008b, p. 3).



Figura 3. Quantidade de pares atuantes por país (2012).

Fonte: Mercosul (2013).

Em razão dos benefícios materiais e imateriais proporcionados pelo ARCU-SUL — experiência internacional, oportunidade de capacitação e especialização em avaliação externa, gratificação de USD 2,000/por visita *in loco* —, a procura pelas oficinas de formação de avaliadores para o sistema tem aumentado de maneira significativa, principalmente na Bolívia, no Paraguai e no Uruguai. Esse resultado é importante no fortalecimento da tradição avaliativa nesses países, uma vez que auxilia na criação de uma capacidade instalada na área da avaliação, que pode ser usada a qualquer momento pelos Estados nas avaliações nacionais.

Além de formar, o ARCU-SUL usa esses avaliadores em suas creditações, proporcionando-lhes oportunidades para ganho de experiência em avaliação *in loco*. De acordo com o Informe de Avaliação Externa, entre 2009 e 2012, foram realizadas 320 creditações, com uma média de 80 creditações por ano (Figura 4).

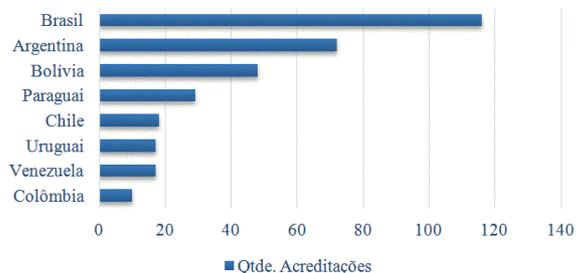


Figura 4. Acreditações completadas ou em processo até o final de 2012.

Fonte: Mercosul (2013).

A normatização da avaliação no ARCU-SUL

Como já foi dito, desde a década de 1990, os países sul-americanos vêm organizando seus

sistemas avaliativos. No entanto, observa-se, no contexto da América do Sul, a coexistência de distintas realidades e momentos, de acordo com cada país. Existem países onde os sistemas de avaliação já estão mais consolidados, com normas e instituições autônomas estabelecidas e em funcionamento. Como exemplo, podem-se citar Argentina, Brasil, Chile e Colômbia. Por outro lado, existem também aqueles países em que a avaliação ainda não foi consolidada ou institucionalizada, nem tampouco detêm arcabouço legal implementado para tanto, como é o caso da Bolívia, do Paraguai e do Uruguai.

No caso destes últimos, podem ser identificadas algumas características comuns que os colocam em um patamar semelhante em termos de institucionalização da cultura avaliativa. O primeiro aspecto é a falta de fundamentos nacionais legais sobre definição, funcionamento, aplicação dos instrumentos, efeitos e competências, que ainda são considerados incipientes nesses países. Essa lacuna normativa representa mais uma fragilidade na constituição formal de sistemas de avaliação.

Outra característica comum dos países sem sistemas ou com sistemas não consolidados é a ausência de agências nacionais de avaliação autônomas. A falta de instituições menos subordinadas às ingerências ministeriais — como a CONEAU, na Argentina, ou o INEP, no Brasil — demonstra certo atraso de países como Bolívia, Paraguai e Uruguai, na construção de uma cultura avaliativa. A fim de estimular a criação dessas agências, o acordo fundador do ARCU-SUL elenca as características acumuladas que uma instituição ou órgão nacional deve ter para ser uma ANA:

[...] ser uma instituição de direito público reconhecida de conformidade com as disposições legais e constitucionais vigentes em seu país de origem; ser dirigida por um órgão colegiado; dar garantia de sua autonomia e imparcialidade, estar integrada por membros e pessoal idôneos, e contar com procedimentos adequados às boas práticas internacionais (Mercosul, 2008a, p. 4).

Ainda segundo o acordo do ARCU-SUL, as ANAs devem ser “[...] entidades específicas responsáveis pelos processos de avaliação e creditação da educação superior, designadas pelo Estado Parte ou Associado ante a Reunião de Ministros” (Mercosul, 2008a, p. 4). Dessa forma, essas exigências do ARCU-SUL, somadas aos esforços nacionais de cada país, têm gerado algumas mudanças em termos de normativas em países como Bolívia, Paraguai e Uruguai, como será visto a seguir.

Bolívia

Embora ainda não tenha consolidado seu sistema de avaliação, ainda nos anos 1990, a Bolívia já havia tomado decisões a respeito da criação de sua agência nacional de avaliação (Ostria & Weise, 2006). Para isso, o Estado boliviano organizou unidades estatais destinadas à regulação e promoção da Educação Superior, a fim de regular a expansão do ensino privado, para a qual não havia normativas prévias.

Em 1997, a Bolívia criou o Vice-Ministério de Educação Superior, Ciência e Tecnologia (VESCyT), cujo papel é a regulação da educação privada, não detendo qualquer poder sobre as públicas, em razão da autonomia constitucional de que elas gozam⁴. No entanto, em razão da debilidade institucional do Estado, as atividades da VESCyT de regulação e supervisão, bem como a implementação de políticas sempre foram bastante limitadas. De acordo com Weise (2005), essa fragilidade institucional abriu e abre espaço para a interferência de grupos de interesse que se mantêm dentro da esfera estatal.

[...] el poder no está concentrado en los órganos de gobierno o en los puestos jerárquicos, sino alrededor de grupos de interés, ya sean disciplinares, partidarios, estamentarios u otros. Existe así un orden en el desorden que le permite funcionar de acuerdo a su propia lógica interna, entremedio y gracias a las múltiples contradicciones que se generan en su interior (WEISE, 2005, p. 30).

Ainda que viva em um dilema interno e não conte com um sistema consolidado próprio, a Bolívia optou por usar o ARCU-SUL para referendar as regulações do Estado, o que parece demonstrar o interesse em fortalecer a cultura avaliativa no país. Para isso, criou a Comissão Nacional de Acreditação de Carreiras Universitárias (CNACU), pela Lei da Educação nº 070, de 20 de dezembro de 2010 (Bolívia, 2010), com a função de avaliar e acreditar a educação superior universitária pública e privada.

Outras funções da CNACU são:

- Compor e administrar o Registro de pares avaliadores e observadores;
- Promover processos de autoavaliação;
- Coordenar o desenvolvimento e seguimento do processo de avaliação externa realizada por pares avaliadores; e
- Gerir a criação e implementação da Agência Plurinacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior Universitária (APEAESU).

⁴ O sistema avaliativo boliviano adota normas distintas para universidades públicas e privadas. No caso das universidades públicas, estão reguladas pelo *Estatuto orgânico da Universidade Boliviana*, enquanto as privadas detêm o *Regulamento geral de universidades privadas (RGUP)*, que dispõe sobre suas normas de abertura, funcionamento e avaliação (Weise & Laguna, 2008).

Em relação ao último ponto, a CNACU cumpre funções interinas até a criação da APEAESU, que absorverá os papéis da dita Comissão. Segundo a Lei da Educação nº 070 (Bolívia, 2010), a agência terá caráter descentralizado, conformado por um Diretório e uma equipe técnica especializada, no que atenderá os requisitos do ARCU-SUL.

Vale ressaltar que o Estado Plurinacional da Bolívia apresenta a maior proporção de população indígena da América Latina, representando 62,2% de sua população, segundo o relatório *Os povos indígenas na América Latina* (Cepal, 2014), com nações históricas e políticas diferenciadas, típicas das transformações do Estado que expressam governos indígenas que demandam grupos societários interculturais. Treze dos 39 povos indígenas do país estão ameaçados em sua sobrevivência física e cultural (Cepal, 2014) e essa conjuntura precisa ser considerada em todas as políticas educacionais, inclusive no processo de implantação de cultura avaliativa.

Paraguai

No caso paraguaio, a história de seu sistema de avaliação é bastante recente e altamente dependente do ARCU-SUL. Criada pela Lei nº 2.072/03 (Paraguay, 2003), a Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) nasceu com o propósito de realizar as primeiras creditações do Mecanismo Experimental de Acreditação do MERCOSUL (MEXA) e, posteriormente, consolidar suas funções avaliativas dentro do contexto nacional. A própria lei nº 2.072/03, que funda a ANEAES, cita explicitamente o MEXA como uma referência para sua criação.

E as influências não param por aí. Em 2007, a ANEAES desenvolveu o Modelo Nacional de Acreditação, voltado para as carreiras de Agronomia, Engenharia, Medicina e Direito, sendo que as três primeiras carreiras já haviam sido acreditadas pelo MEXA. Segundo o próprio Ministério de Educação e Cultura do Paraguai, esse modelo tomou para si os mesmos critérios de qualidade estabelecidos no ARCU-SUL, o que coloca este sistema como fonte originária do atual sistema paraguaio.

Além disso, de acordo com o Art. 2 da Lei nº 2.072/03, a acreditação de carreiras universitárias passou a ter caráter obrigatório para aquelas instituições que outorgam títulos profissionais, algo que não havia antes da criação da ANEAES.

Considerado um dos gargalos do sistema de avaliação paraguaio, a falta de pessoal capacitado ainda limita as possibilidades de ação da ANEAES, que ainda depende da formação de avaliadores qualificados para a condução das visitas *in loco*. Para

superar essa dificuldade e garantir a lisura na seleção dos pares avaliadores, a agência acreditadora paraguaia publicou a Resolução nº 19/2011, por meio da qual aprovou os procedimentos de seleção de profissionais para sua incorporação no banco nacional de avaliadores.

Contudo, apesar dos avanços normativos e da previsão legal acerca da autonomia técnica e administrativa da ANEAES, a agência ainda está vinculada ao Gabinete do Ministro e à Direção Geral de Educação Superior, o que coloca em xeque a imparcialidade das avaliações, uma vez que não neutraliza as possibilidades de interferências externas em seus processos. Embora crítica, essa fragilidade não anula o mérito nem os avanços normativos alcançados pelo Paraguai a partir do contato com o ARCU-SUL, mas mostra que o sistema paraguaio ainda não está consolidado.

Uruguai

Desde 2006, estava em tramitação no Congresso um projeto de lei que visava a criar a Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET). Segundo o Projeto de Lei EC 1.375 (Uruguay, 2009), esta agência regularia apenas o setor privado de educação superior. Em outras palavras, a Universidade da República (UDELAR), responsável pela formação de aproximadamente 80% dos estudantes universitários do país, não poderia ser obrigada a se submeter aos processos de avaliação dessa nova agência, fato que não se diferencia do que ocorre hoje, dado que as creditações nacionais, hoje realizadas por Comissões *Ad Hoc*, são voltadas apenas para o ensino superior privado.

De qualquer maneira, a discussão em torno da criação da APACET perdeu força, principalmente em razão dos poderes constitucionais dados à UDELAR, no que se referia à obrigação da APACET de consultar a UDELAR sob a autorização de novas carreiras nas instituições privadas e sobre o funcionamento de novas instituições.

Diante do fracasso desse projeto, o Ministério de Educação e Cultura do Uruguai encaminhou novo projeto (Projeto de Lei nº 2.855/2015 (Uruguay, 2015), propondo a criação do Instituto Nacional de Acreditação e Avaliação da Educação Terciária (INAEET), do qual foram retirados os pontos mais polêmicos que envolviam a UDELAR.

Entre as funções do INAEET, descritas no projeto de lei ainda em tramitação, estão a acreditação de carreiras de graduação e pós-graduação de instituições públicas e privadas, incluindo títulos expedidos nos processos nacionais,

regionais ou internacionais, dos quais o Uruguai participa, entre eles, o ARCU-SUL.

Como se pode ver, o poder dado constitucionalmente à UDELAR compromete e limita os avanços normativos que ajudam na consolidação de um sistema nacional de avaliação uruguaio. E ainda que esta universidade reconheça a legitimidade dos processos de avaliação conduzidos no âmbito do MERCOSUL, é sabido que a UDELAR não flexibiliza acerca de suas prerrogativas e competências, exigindo, entre outras coisas, sua indicação como membro da Comissão *Ad Hoc* de acreditação do ARCU-SUL e, conseqüentemente, sua presença na RANA (Uruguai, 2008).

Além da presença da UDELAR (dois representantes), essa comissão conta ainda com a participação do Ministério de Educação e Cultura do Uruguai (dois representantes) e do Conselho de Reitores das Universidades Privadas (um representante), demonstrando que a condução dos processos de acreditação do ARCU-SUL, bem como de criação de um sistema de avaliação uruguaio não está centralizado nas mãos do Estado, mas dividido entre as instituições de ensino superior.

Destarte, entre os três países analisados, o Uruguai é o que menos avançou na normatização. Embora seja percebido um movimento do país em prol do esforço de criação de uma agência nacional de avaliação autônoma prevista no Decreto nº 251/008 (Uruguay, 2008), esses esforços não têm produzido avanços normativos.

Conclusão

Sob a ótica de König (2007), pode-se dizer que a capacitação de pares nacionais para o Sistema ARCU-SUL tem fortalecido a construção da tradição avaliativa, uma vez que tem ajudado na constituição de bancos nacionais de avaliadores e aumentado a experiência destes por meio da sua participação nas oficinas e nos processos nacionais e regionais de acreditação, mais especificamente na etapa da avaliação externa do ARCU-SUL, quando este agente tem contato com outras realidades e pares de outros países.

Outro elemento que tem fortalecido a tradição avaliativa é a realização periódica desse exercício, no que o ARCU-SUL tem demonstrado certa constância.

Ademais, é perceptível a transformação estrutural nos últimos anos em países onde a cultura avaliativa ainda não está consolidada, como, por exemplo, o Paraguai. No entanto, em outros países como Uruguai e Bolívia, o dilema 'autonomia universitária X avaliação' precisa ser analisado, considerando suas

especificidades educacionais, o que demonstra a dificuldade do Estado em impor estruturas avaliativas. No caso da Bolívia, sua pluralidade e centralidade da riqueza da interculturalidade devem ser incluídas em todas as etapas do processo de construção de cultura avaliativa e operacionalização conceitual dos instrumentos.

Finalmente, outra conquista notável do ARCU-SUL refere-se ao estímulo à criação de agências nacionais nos países onde não havia órgão ou instituição encarregada da avaliação de cursos. Nos três países analisados (Bolívia, Paraguai e Uruguai), essa indução ocorre de maneira visível. Isso é um indicador do crescimento da cultura avaliativa, o que coloca o ARCU-SUL em uma posição de indutor dessa cultura na América do Sul.

Referencia

- Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de La Educación Superior. (2011). *Resolución Aneaes nº 19/2011*. Assunção, PY. Recuperado de: http://www.aneaes.gov.py/aneaes/images/Resolucion_ANEAES_19_2011.pdf
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional (2010). *Ley nº 070, de 20 de Diciembre de 2010*. Ciudad de La Paz, BO. Recuperado de: http://www.cienciaytecnologia.gob.bo/uploads/LEY_070_AVELINO_S1%C3%91ANI_ELIZARDO_PEREZ.pdf
- Cepal (2014). *Os povos indígenas na América Latina: Avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos*. Santiago, CL. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37773/S1420764_pt.pdf?sequence=1
- Dias Sobrinho, J. (2008). Acreditação da educação superior. In *Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior do Ministério da Educação*. Brasília, DF. Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4332-conae1-08042010&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192
- Fernandez Lamarra, N. (Org.). (2007). *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina: los procesos de evaluación y acreditación*. Buenos Aires, AR: Unesco-Eduntref.
- König, E. H. (2007). A defesa de uma cultura avaliativa. *Cadernos Cenpec*, 2(3), 82-89.
- Law, J. (2006) *Notas sobre a Teoria do Ator-Rede: ordenamento, estratégia e heterogeneidade*. (Fernando Manso, trad.). Rio de Janeiro, RJ: NECSO.
- Mercosul. (2008a). *Acordo sobre a criação e implementação de um sistema de acreditação de carreiras universitárias para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica das respectivas titulações no Mercosul e Estados Associados*. San Miguel de Tucumán, AR. Recuperado de: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/297-acordo-arcusul-acuerdo-arcusur/419-acuerdo-arcusur.html>
- Mercosul. (2008b). *Ata da II reunião de Agências Nacionais de Acreditação*. Foz do Iguaçu, PR. Recuperado de: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/251-2008/337-mercotur-rme-ccr-crces-rana-ii-n-02-08.html>
- Mercosul. (2013). Informe do relatório da Oficina de Avaliação Externa do Sistema ARCU-SUL. In *LXXXVIII Reunión del Comité Coordinador Regional del Sector Educativo del Mercosur*. Piriápolis, UY. Recuperado de: 2014 de <http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/348-2013/736-mercotur-cmc-gmc-rme-ccr-crces-rana-n-02-2013.html>.
- Nosiglia, M. C. (Comp.). (2013). *La evaluación universitaria: reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional*. Buenos Aires, AR: Eudeba.
- Ostria, G. R., & Weise, C. (2006). *Educación superior universitaria en Bolivia: estudio nacional*. Cochabamba, BO: Iesalc/Unesco.
- Paraguay. *Ley nº 2.072, de 13 de Febrero de 2003*. ANEAES. Recuperado de: http://www.aneaes.gov.py/aneaes/datos/normativas/Ley_2072_de_creacion_de_la_ANEAES.pdf
- Serikawa, L. K. S. (2013). *Acreditação e qualidade da educação superior: abrindo a caixa-preta do Sistema de Acreditação de cursos superiores do Mercosul* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília.
- Uruguay. Ministerio de Educación Y Cultura. (2008). *Decreto Nº 251/008, Creación de la Comisión Ad Hoc de Acreditación para administrar el Sistema ARCU-SUR*. Montevideo, UY. Recuperado de: <http://educacion.mec.gub.uy/mercotur/arcusur/Cr%C3%A9ase%20una%20Comisi%C3%B3n%20ad%20hoc%20de%20Acreditaci%C3%B3n%20para%20administrar%20el%20Sistema%20instaurado%20en%20el%20Memorandum%20de%20entendimiento%20sobre%20la%20creaci%C3%B3n%20e%20implementaci%C3%B3n.pdf>
- Uruguay. Ministerio de Educación y Cultura. (2009). *EC/1375, Proyecto de Ley de creación de la Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET)*. Montevideo, UY. Recuperado de: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/proyectos/2009/09/EC1375.pdf
- Uruguay. Asamblea General del Claustro (2015). *Proyecto de Ley Nº 2.855/2015 de creación del Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET)*. Montevideo, UY. Recuperado de: <http://www.universidad.edu.uy/renderResource/index/resourceId/38438/siteId/1>
- Uvalic-Trumbic, S. (2007). Política internacional de garantía de calidad y acreditación de los instrumentos legales a las comunidades de práctica. In J. Tres, & B. C. Sanyal (Eds.), *La educación superior en el mundo 2007: acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?* (p. 58-72). Madrid, ES: Mundi-Prensa.

Weise, C. (2005). *La construcción de políticas universitarias en Bolivia. Contradicciones en una década de desconcierto. El caso de Bolivia* (Tese de Magistério). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.

Weise, C., & Laguna, J. L. (2008). La Educación superior en la región andina: Bolivia, Perú y Ecuador. *Avaliação*, 13(2), 425-450.

Received on April 8, 2015.

Accepted on October 16, 2015.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.