

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 22, DE 2007 (Do Poder Executivo)

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Cultural e Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba, celebrado em Havana, em 15 de setembro de 2006.

**Autor: Poder Executivo
Relator: Deputado Nilson Mourão**

I-RELATÓRIO

Nos termos do art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Presidente da República submete a apreciação do Congresso Nacional o texto do *Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Cultural e Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba, celebrado em Havana, em 15 de setembro de 2006*.

Segundo a Exposição de Motivos que acompanha o ato internacional em pauta, o Ajuste Complementar *estabelece critérios para o reconhecimento pela Parte brasileira de Títulos de Medicina expedidos a brasileiros em Cuba para fins de exercício legal da profissão médica no Brasil e tem o objetivo de procurar solucionar o problema dos estudantes brasileiros graduados em entidades de ensino superior de medicina da República de Cuba que, ao retornarem ao Brasil, desejam aqui ser habilitados, em caráter permanente e definitivo*.

A referida Exposição de Motivos esclarece, ainda, que o Ajuste Complementar faz parte do esforço de *promover a integração dos países latino-americanos em todas as áreas e maior cooperação Sul-Sul como um todo, objetivando benefícios para as suas populações e o desenvolvimento social e educacional.*

O ato internacional em comento é bastante simples, contando com somente 11 artigos.

O artigo I informa o objetivo do Ajuste Complementar, a saber: estabelecer critérios para o reconhecimento pela Parte brasileira de Títulos de Medicina expedidos em Cuba para fins de exercício legal da profissão médica no Brasil. Ressalte-se que esse artigo esclarece que somente se beneficiam do Ajuste Complementar os cidadãos brasileiros. Por sua vez, o artigo II, que contém o cerne do ato internacional, estipula que os Ministérios da Educação e da Saúde do Brasil coordenarão, por intermédio de Comissão Nacional, na qual terão assento “outras entidades de representatividade nacional e especialistas de notório saber”, a elaboração de exame nacional, teórico e prático, para o reconhecimento dos diplomas de Medicina obtidos por brasileiros em Cuba, “sempre que a Comissão comprove a inexistência de compatibilidade curricular”. Abre-se espaço, dessa forma, para que os diplomas possam ser revalidados sem a necessidade de realização do exame, desde que haja compatibilidade curricular.

Já os artigos III e IV determinam que o reconhecimento dos diplomas será efetuado pelas Universidades Públcas brasileiras designadas pela Comissão Nacional e que tais universidades poderão celebrar convênios com a Escola Latino-Americana de Ciências Médicas (ELAM), com vistas à complementação curricular do ensino de Medicina em Cuba, nos aspectos de doenças tropicais e de organização do Sistema Único de Saúde brasileiro, de maneira a se alcançar a compatibilidade entre os currículos.

Os artigos V e VI salientam que os demais aspectos do processo de reconhecimento de diplomas estrangeiros não contemplados pelo Ajuste Complementar estarão sujeitos às leis e regulamentos em vigor em ambos os países e que o processo de reconhecimento de diplomas de pós-graduação permanece inalterado em ambas as Partes.

Os demais artigos do Ajuste Complementar tangem a aspectos técnicos e formais comuns em atos internacionais, como as normas para se proceder à eventual denúncia do ato, o processo de notificação mútua, a possibilidade de emendamento e os mecanismos para a solução de controvérsias.

É o relatório.

II- PARECER

Como o seu próprio nome indica, o presente ato internacional constitui-se apenas em complemento ao “Acordo de Cooperação Cultural e Educacional celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba”, firmado em 28 de abril de 1988, instrumento aprovado pelo Congresso Nacional em novembro de 1989 e promulgado pelo Poder Executivo, mediante o Decreto nº 98.784, em 3 de janeiro de 1990. Já naquela época, o referido acordo previa, em seu artigo VI, que:

As Partes Contratantes examinarão as condições pelas quais os diplomas, certificados e títulos universitários concedidos em ambos os países possam ser reconhecidos nos estabelecimentos de educação e outras instituições.

Posteriormente, em 26 de setembro de 2003, com o progressivo agravamento da situação dos médicos brasileiros formados em Cuba, foi firmado o PROTOCOLO DE INTENÇÕES NA ÁREA DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E TRABALHO COM VISTAS AO RECONHECIMENTO RECÍPROCO DE DIPLOMAS DE GRADUAÇÃO E DE PÓS-GRADUAÇÃO "STRICTO SENSU" NA ÁREA DA SAÚDE ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DE CUBA, pelo qual as partes se comprometiam a envidar esforços para assinar, no prazo mais breve possível, Ajuste Complementar para resolver a questão. Assim, o artigo I do Protocolo estipulava que:

O presente Protocolo de Intenções (doravante denominado "Protocolo") tem por objetivo proceder à análise conjunta das condições de ensino e de critérios de certificação de diplomas de graduação e de pós-graduação "stricto sensu" na área da saúde, em ambas as Partes, com vistas à assinatura, em curto prazo, de Ajuste Complementar, que estabelecerá as condições necessárias para o reconhecimento recíproco dos diplomas de graduação e de pós-graduação "stricto sensu" na área da saúde.

Percebe-se, portanto, que o problema do reconhecimento e a revalidação dos diplomas de medicina expedidos em Cuba para estudantes brasileiros vem de longa data e demandou anos de negociação para ser resolvido.

A questão é, de fato, complexa e candente. Apesar de Cuba ter reconhecidamente um alto padrão de ensino e prática médica, especialmente em medicina preventiva e saúde pública, os nossos estudantes de medicina têm enormes dificuldades de verem revalidados os seus títulos quando voltam ao Brasil. Com efeito, o processo de revalidação é uma verdadeira *via crucis*. É necessário providenciar caras traduções juramentadas de toda a documentação, reconhecer firmas em consulados, pagar taxas que podem ultrapassar os R\$ 10.000,00 para as universidades que se habilitam a revalidar os títulos e, uma vez ultrapassadas todas as barreiras burocráticas e financeiras, submeter-se a exames que são formulados sem critérios nacionais e uniformes. De acordo com esses estudantes, tais exames são concebidos para dificultar ao máximo a revalidação dos títulos, o que explica o baixo índice de aprovação.

Nem sempre foi assim. Enquanto esteve em vigor na ordem jurídica interna do Brasil a “Convenção Regional sobre o Reconhecimento de Estudos, Títulos e Diplomas de Ensino Superior na América Latina e Caribe, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 66/77 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 80.419/77, firmada no âmbito da UNESCO (e não no âmbito da OEA, como se afirmou em audiência pública nesta Comissão), os processos de revalidação de títulos de um modo geral, não apenas os de medicina expedidos em Cuba, era facilitado.

A referida Convenção continha dispositivos pelos quais todas as Partes Contratantes assumiam compromissos para o pronto reconhecimento de títulos estrangeiros. O mais importante estava contido no artigo 5º do diploma, o qual estabelecia que:

III – COMPROMISSO DE REALIZAÇÃO IMEDIATA (...)

Artigo 5º

Os Estados Contratantes se comprometem a adotar as medidas necessárias para tornar efetivo, o quanto antes possível, para efeitos de exercício de profissão, o reconhecimento dos diplomas, títulos ou graus de educação superior emitidos pelas autoridades competentes de outro dos Estados Contratantes. (...)

Entretanto, em seu artigo 1º, a Convenção em apreço também estipulava que o reconhecimento dos títulos não acarretava ao seu possuidor a desobrigação de submeter-se às demais normas internas do país para fins da obtenção do registro profissional.

Essa ambigüidade do texto da Convenção provocou interpretações diversas sobre o seu real alcance. Algumas decisões judiciais defenderam a tese que a Convenção amparava a revalidação automática dos títulos, enquanto outras argumentavam que a Convenção expressava apenas a vontade das Partes Contratantes de tornar o processo de reconhecimento de títulos mais fácil e célere, mas não eximia os detentores dos diplomas de submeter-se às normas internas do País para a sua revalidação.

De qualquer maneira, o fato concreto é que o governo brasileiro resolveu denunciar a Convenção da UNESCO no plano internacional, através de notificação, recebida pelo Sr. Frederico Mayor, Diretor-Geral daquele organismo internacional, em 15/01/1998. Essa denúncia entrou em vigor doze meses depois do recebimento, ou seja, no dia 15/01/1999. No plano interno, o Presidente da República editou o Decreto nº 3.007, também de 1999, que revogou expressamente o Decreto nº 80.419/77.

Desde então, a revalidação de diplomas, especialmente na área médica, tornou-se extremamente difícil.

Pois bem, a primeira questão que devemos esclarecer na apreciação deste Ajuste Complementar relaciona-se à sua adequação à norma interna brasileira relativa à revalidação de títulos estrangeiros. No nosso país, o processo de revalidação de títulos estrangeiros está normatizado no artigo 48, § 2º, da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). O mencionado parágrafo tem a seguinte redação:

§ 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação. (grifo nosso)

Qual o real alcance da expressão “respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação”? Afinal, acordos internacionais podem ou não ter o condão de facilitar ou mesmo dispensar a revalidação de títulos?

A resposta para tais perguntas foi dada por Resolução do Conselho Nacional de Educação (Resolução CNE/CES nº 1/2002), que regulamentou o parágrafo 2º do artigo 48 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Assim, em seu artigo 2º, tal Resolução estabelece que:

Art. 2º. São suscetíveis de revalidação os diplomas que correspondam, quanto ao currículo, aos títulos ou habilitações conferidas por instituições brasileiras, entendida a equivalência em sentido amplo, de modo a abranger áreas congêneres, similares ou afins, aos que são oferecidos no Brasil.

Parágrafo único. A revalidação é dispensável nos casos previstos em acordo cultural entre o Brasil e o país de origem do diploma, subsistindo, porém, a obrigatoriedade de registro, quando este for exigido pela legislação brasileira.” (grifo nosso)

Portanto, a norma brasileira determina, **de forma clara e absolutamente inequívoca**, que acordos culturais (ou, no caso, ajustes complementares a acordos culturais) podem tornar dispensável a revalidação de títulos estrangeiros, desde que haja compatibilidade curricular entre os cursos. Dessa forma, o exame para fins de revalidação passaria, nesses casos, a não ser mais exigido, permanecendo apenas as exigências burocráticas de praxe para o reconhecimento do título, como a tradução juramentada dos documentos, o reconhecimento das firmas nos consulados, etc. Saliente-se que o registro, cuja obrigatoriedade subsistiria nos casos previstos pela legislação brasileira, é processo distinto e subseqüente ao da revalidação.

No caso específico da prática médica no Brasil, tal registro é concedido pelos Conselhos Regionais de Medicina, cumprida somente a exigência da apresentação de diploma válido pelo pretendente. Não poderia ser de outra forma, pois o Decreto-lei nº 9.295/46, que criou os conselhos de profissionais como autarquias, dispõe, em seu artigo 10, que cabe aos referidos órgãos apenas a fiscalização do exercício da profissão e a organização do registro dos profissionais. Assim, tais conselhos não podem, por mera resolução interna, impor a realização de exames adicionais de proficiência acadêmica como pré-condição para o registro profissional. Nesse sentido, a situação da classe médica no Brasil é distinta a da classe dos advogados que, por força do artigo 8º, IV, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), são obrigados a serem aprovados em Exame de Ordem para poderem obter as suas inscrições na Ordem dos Advogados do Brasil.

Por conseguinte, o presente Ajuste Complementar está em perfeita sintonia com a normativa interna brasileira referente à revalidação de títulos estrangeiros. Não obstante, cumpre indagar também se o ato internacional em comento é compatível com o desejado aprimoramento do exercício da medicina no Brasil, bem como com a universalização, de qualidade, da assistência médica gratuita para toda a população.

A este respeito, deve-se assinalar que a preocupação do Conselho Federal de Medicina e da Associação dos Médicos do Brasil com a qualidade do exercício das ciências médicas no Brasil é inteiramente procedente. Precisamos não apenas de número suficiente de médicos para atender a uma população de 180 milhões, extremamente desigual e distribuída em território de dimensões continentais, mas, acima de tudo, de profissionais bem capacitados e conhecedores das especificidades da saúde pública brasileira. Também é procedente a preocupação de tais entidades com uma solução mais abrangente, duradoura e “republicana” para a revalidação de todos os títulos estrangeiros de medicina, não apenas os de Cuba.

Perguntamo-nos, contudo, se o presente Ajuste Complementar firmado entre Brasil e Cuba é incompatível com a necessária busca de maior qualidade do exercício da medicina no Brasil e com a formulação de regras mais gerais para revalidação de títulos estrangeiros de ciências médicas. Acreditamos que não. Ao contrário, o Ajuste Complementar em pauta, ao facilitar o exercício da medicina de milhares cidadãos brasileiros formados em Cuba, onde o ensino médico é de boa qualidade, contribuirá para o aprimoramento dos serviços de saúde no país, especialmente dos programas de saúde preventiva do SUS. Ademais, este ato internacional sinaliza solução mais abrangente para todos os títulos estrangeiros de medicina, pois cria Comissão Nacional, composta por representantes do Ministério da Educação, Ministério da Saúde, entidades de classe e representantes de notório saber, que estará encarregada de estudar, com base em critérios unificados, as grades curriculares dos distintos cursos, podendo exigir, se necessário, **exame nacional** para a revalidação dos títulos.

Aliás, este parece ser também o entendimento implícito do Conselho Federal de Medicina, da Associação Médica Brasileira e da Federação Nacional dos Médicos que, na carta dirigida às autoridades do Executivo e do Legislativo, em 27/02/2007, expressaram-se da seguinte forma:

A prova proposta no artigo II deste Ajuste poderia, se para este fim existir decisão política, transformar-se em um exame, realizado em todo o País, coordenado pelo MEC através desta comissão a ser criada, dando acesso para todos os estudantes brasileiros ou estrangeiros que realizaram o curso no exterior, complementado por uma avaliação de desempenho na língua portuguesa, já que uma boa comunicação é fundamental no desempenho de uma profissão da área da saúde, notadamente, a Medicina.

Há, por parte dessas entidades, uma preocupação com as diferenças no nível de ensino nas universidades estrangeiras. Daí a insistência no exame

compulsório, mesmo quando se constatar a compatibilidade curricular. Observe-se, contudo, que não são apenas as universidades no exterior que apresentam níveis diferenciados de ensino médico e que, portanto, deveriam ser avaliadas. Se o critério para a realização do exame nacional for o da qualidade diferenciada do nível de ensino entre as universidades no exterior, tal exame deveria ser também aplicado aos médicos formados no Brasil, uma vez que as universidades nacionais também apresentam notável diferença na qualidade do ensino, mesmo tendo grades curriculares idênticas. Essa é que seria a verdadeira e abrangente “solução republicana” para o problema da qualidade e da uniformidade do ensino médico.

De qualquer forma, consideramos que o presente Ajuste Complementar deu um passo importante para a agilização da revalidação dos diplomas de medicina. Esse passo foi dado num ato internacional firmado com Cuba, não por motivos ideológicos, como chegaram a sugerir alguns, mas porque naquele país formaram-se milhares de médicos brasileiros que querem agora aqui trabalhar e contribuir para a melhoria das condições de vida dos demais cidadãos, especialmente daqueles que vivem em áreas atualmente desassistidas de serviços de saúde. Nada impede que o nosso país celebre acordos semelhantes com outros países.

Considere-se, ademais, que o presente ato internacional não é o único acordo celebrado pelo Brasil com o intuito de facilitar o reconhecimento de títulos acadêmicos. No âmbito do Mercosul, por exemplo, o nosso país firmou alguns instrumentos multilaterais que têm finalidade semelhante. Afora os protocolos destinados ao reconhecimento automático dos diplomas de nível médio, podemos destacar, no que tange os diplomas de nível superior, os seguintes atos internacionais:

- (a) O “Protocolo de Integração Educacional para o Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países Membros do Mercosul” firmado em Montevidéu – Uruguai, no dia 30 de novembro de 1995, em vigor desde 07 de junho de 1999, o qual prevê o reconhecimento automático de diplomas de graduação, obtidos em cursos com duração mínima de 4 anos ou 2700 horas, para fins de ingresso em cursos de pós-graduação; e
- (b) O “Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul” celebrado em Assunção, Paraguai, no dia 28 de maio de 1999, que prevê a admissão automática de títulos de graduação

obtidos em cursos com duração mínima de 4 anos ou 2700 horas e de pós-graduação (especialização com carga horária maior de 360 horas presenciais ou graus de mestrado e doutorado), para fins de docência e pesquisa no ensino superior.

Embora de escopo reduzido, pois eles não permitem a revalidação automática de títulos para fins de exercício profissional em sentido lato, esses protocolos apontam para uma crescente liberalidade no reconhecimento e revalidação de títulos universitários, no âmbito do Mercosul.

Dada a atual busca ativa da integração da América do Sul e da América Latina, é provável que, no futuro, tenhamos acordos semelhantes com muitos países do continente. Por conseguinte, acreditamos que o Ajuste Complementar em análise insere-se dentro de uma tendência de maior integração dos países latino-americanos, que passa, necessariamente, pela redução de barreiras no campo da cooperação educacional e do intercâmbio de profissionais.

Devemos acrescentar que, do ponto de vista dos temas que são da atribuição regimental desta Comissão, o Ajuste Complementar em pauta é de todo meritório. Com efeito, é do interesse do Estado brasileiro, e não somente do atual governo, manter relações próximas com os países do Caribe, região importante do nosso continente. Devemos recordar que o acordo cultural e educacional que deu origem ao presente Ajuste Complementar foi firmado em 1988, tendo embasado profícias atividades de cooperação ao longo dos últimos 19 anos e 5 diferentes governos brasileiros.

Em síntese, não vemos óbices de nenhum tipo para a aprovação deste instrumento. Quer seja do ponto de vista jurídico, quer seja do ponto de vista do seu mérito para a saúde pública brasileira, assim como da ótica dos interesses diplomáticos do Brasil, o Ajuste Complementar em análise só merece elogios.

Esclareça-se, por último, que já está sendo resolvida, mediante Troca de Notas Oficiais entre ambos os países, a questão da redação do caput do artigo II do Ajuste Complementar. Referimo-nos à última oração, a qual reza que o exame nacional será realizado “sempre que a Comissão Nacional comprove a inexistência de compatibilidade curricular”, o que suscitou interpretações que colocaram em dúvida a sua adequação ao princípio da autonomia universitária. As autoridades de Brasil e Cuba concordaram em modificar ligeiramente a redação dessa passagem, de modo a não ensejar quaisquer interpretações conflitantes com a norma jurídica brasileira.

Em vista do exposto, o nosso voto é pela **aprovação** do texto do “Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Cultural e Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba, celebrado em Havana, em 15 de setembro de 2006”, na forma do projeto de decreto legislativo, em anexo.

Deputado NILSON MOURÃO
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , DE 2007 (MENSAGEM N° 22, de 2007)

Do Poder Executivo

Aprova o texto do Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Cultural e Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba, celebrado em Havana, em 15 de setembro de 2006.

Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do “Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Cultural e Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba, celebrado em Havana, em 15 de setembro de 2006”.

Parágrafo único: Ficarão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que alterem o referido Acordo, bem como quaisquer outros ajustes complementares que, nos termos do inciso I do Art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 23 de agosto de 2007

**Deputado NILSON MOURÃO
Relator**