



COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

PROJETO DE LEI Nº 4.872, DE 2009 (e Projeto de Lei nº 6.957/2010, apensado)

Acrescenta os parágrafos 4º e 5º ao art. 48 da LDB e dá outras providências.

Autor: Deputado Eliene Lima

Relator: Deputado Emiliano José

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em tela, de autoria do então Deputado Eliene Lima, acrescenta dois parágrafos ao art. 48 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/1996), para assegurar admissão automática dos diplomas e certificados de nível superior (graduação de no mínimo quatro anos e 2.700 horas-aula presenciais e pós-graduação lato sensu ou especialização, de, no mínimo, 360 h/a), expedidos por instituições de educação superior(IES) de Estados Parte do Mercosul “*para fins de ensino e pesquisa*”, nos casos de concursos públicos, seleção de docentes e pesquisadores e para fins de carreira de ensino e pesquisa. Estabelece ainda que tais títulos “*produzirão os mesmos efeitos de um diploma regularmente obtido em Instituições de Ensino Superior regular do País, quanto ao posicionamento na carreira de cargos e salários de seu detentor*”.

Tomando como ponto de partida as exigências impostas à educação pelo mundo globalizado, o autor justifica sua proposta remetendo-se ao "Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do MERCOSUL", cuja versão original foi firmada pelo Brasil com os demais Estados Partes do Mercosul -

Argentina, Uruguai e Paraguai -, em Assunção, Paraguai, em 11/06/1997, e que foi posteriormente referendada pela Câmara dos Deputados.

Segundo o autor, “(..) podemos destacar o Decreto Legislativo nº 800/2003 que recepcionou na integralidade o tratado celebrado em Assunção de 14/06/1999, que por sua vez serviu de suporte legal ao Decreto do Executivo Federal nº 5.518/2005, **que previu a admissão automática de diplomas expedidos pelos centros de ensino superior dos Países Partes, para fins de ensino e/ou pesquisa. Essa é, inclusive, a posição adotada pela Coordenação Geral de Legislação e Normas da Educação Superior da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, conforme seu prolapado ofício nº 1331/2007/ MEC/ SESu / CGLNES de 01.03.2007.**” E ele continua: “Por outro lado, o art. 37 de Constituição Federal da República afirma, dentre muitos, os princípios pelos quais a Administração Pública Brasileira deve se ater, onde se destaca, com relevo que se impõe o Princípio da Supremacia do Interesse Público. Assim, quando a Administração, ao interpretar a lei, tenta afastar os efeitos do Decreto Lei 5.518/2005, age de forma ilegítima, ou seja, sem legitimidade, sem legalidade, porque ultrapassa os limites da lei, e ainda colide com o Princípio da Supremacia do Interesse Público, cerceando direito dos cidadãos brasileiros, que poderiam estar melhor se qualificando para o ensino e para a pesquisa. O MERCOSUL é de interesse nacional, e as consequências dali advindas, ratificadas internamente, também o são. Negar os efeitos dos tratados internacionais ratificados pelo Congresso Nacional é ir contra essa orientação de política de governo, contra a lei e contra o interesse público”.

O projeto de lei foi apresentado na Câmara em 19/03/2009 e a Mesa Diretora encaminhou-o em 26/03/2009 à Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL e às Comissões de Educação e Cultura (CEC) e de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) para análise e Parecer, conforme o Regimento Interno. A Proposição se sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e tramita em regime ordinário.

Em 30/03/2010 a Mesa Diretora da Câmara determinou que o PL nº 6.957/2010, de autoria do Deputado Gonzaga Patriota, que “Dispõe sobre o reconhecimento e revalidação de Títulos de Pós- graduação nos Estados Partes e associados do MERCOSUL, e dá outras providências” fosse apensado ao PL nº 4.872/2009. O projeto anexado propõe que “Os títulos de pós-graduação **lato sensu e stricto sensu** expedidos pelas instituições

acadêmicas dos Estados Partes e associados do MERCOSUL, para o exercício das atividades profissionais que essas titulações credenciam, terão validade plena, abrangendo o território e jurisdição de todos os países membros e associados, sendo que a revalidação dos títulos em epígrafe independe da nacionalidade do estudante”, estabelecendo ainda que “a revalidação e reconhecimento são dispensáveis nos casos previstos em acordo cultural entre o Brasil e o país de origem do diploma” e que “para os fins previstos na nova Lei, são considerados títulos de pós-graduação tanto os cursos de especialização com carga horária presencial não inferior a trezentas e sessenta horas, quanto os graus acadêmicos de mestrado e doutorado, conforme previsto no Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul, na República da Bolívia e na República do Chile, ratificado pelo Decreto Legislativo nº 800, de 2003”. Prevê ainda que “os órgãos competentes dos Estados Partes e associados do MERCOSUL estabelecerão os procedimentos e critérios que deverão ser utilizados para a admissão das titulações”.

Parecer desfavorável à matéria, de autoria da relatora, a então Senadora Marisa Serrano, já foi aprovado pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, na sessão de 04/08/2010. Na CEC, onde o projeto principal e seu apensado deram entrada em 13/08/2010, foram designados relatores o Deputado Ariosto Holanda e depois o Deputado Pedro Wilson, que devolveram a matéria à Comissão sem manifestação. Arquivado em 31/01/2011, o projeto principal e seu apensado foram desarquivados em 23/03/2011 (art. 105 do RI). Este Deputado foi, então, em 07/04/2011, indicado novo relator do processo. Reabertos os prazos e cumpridas as formalidades, não foram oferecidas emendas ao projeto.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A validação dos diplomas e certificados de nível superior (graduação e pós-graduação *lato* e *stricto sensu*) obtidos nos países do Mercosul e a demarcação da abrangência de sua validade para exercício profissional no mercado de trabalho são questões indiscutivelmente

importantes. No Brasil, milhares de jovens vêm, há anos, apelando às autoridades para que o processo de revalidação de seus títulos obtidos no exterior seja mais ágil e desburocratizado e seus limites de validade sejam ampliados, para que possam trabalhar em suas especialidades valendo-se dos benefícios que a titulação de nível superior lhes poderia assegurar.

No caso em foco, o projeto principal e seu apensado, por mecanismos diferentes, pretendem **estabelecer o reconhecimento automático** (e recíproco) da validade dos diplomas e certificados emitidos pelas instituições de ensino superior dos Estados Partes do MERCOSUL - Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai –, a que o apensado agrega a Bolívia e o Chile, países Associados do Bloco. Visam também **ampliar o atual escopo de validade de tais títulos** – hoje circunscrito apenas a “fins acadêmicos”, fazendo-os valer para o exercício de parcela ou da totalidade das atividades profissionais a que as respectivas titulações credenciam. No PL nº 4.872, de 2009, solicita-se textualmente a inclusão, no art. 48 da LDB, dos seguintes dispositivos:

*“Os diplomas de graduação em nível superior com duração mínima de quatro anos e duas mil e setecentas horas-aulas presenciais; pós-graduação ao nível de especialização, mestrado e ou doutorado com carga horária presencial mínima de trezentas e sessenta horas, expedidos por Instituições de Ensino Superiores regulares dos Estados-Partes do MERCOSUL, para fins de ensino e pesquisa, terão **admissão automática, desde a qualificação para concursos públicos ou seleção de docentes e pesquisadores, como para fins de carreira de ensino e pesquisa,**” e “Os diplomas de que trata o parágrafo anterior **produzirão os mesmos efeitos de um diploma regularmente obtido em Instituições de Ensino Superior regular do País, quanto ao posicionamento na carreira de cargos e salários de seu detentor**” (grifos nossos).*

E o PL nº 6.957/2010, por sua vez, estabelece que

*“Esta lei dispõe sobre o reconhecimento e a revalidação de títulos de pós-graduação expedidos por **estabelecimentos estrangeiros de ensino superior**, habilitando seus portadores para os fins previstos em lei”, ou seja, que “Os títulos de pós-graduação **lato sensu e stricto sensu** expedidos pelas instituições acadêmicas dos Estados Partes e associados do MERCOSUL, **para o exercício das atividades profissionais que essas***

*titulações credenciam, terão validade plena, abrangendo o território e jurisdição de todos os países membros e associados”, revalidação de títulos esta que “**independe da nacionalidade do estudante**”. Prevê ainda que “**A revalidação e reconhecimento são dispensáveis nos casos previstos em acordo cultural entre o Brasil e o país de origem do diploma**” e define que “**são considerados títulos de pós-graduação tanto os cursos de especialização com carga horária presencial não inferior a trezentas e sessenta horas, quanto os graus acadêmicos de mestrado e doutorado, conforme previsto no Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, na República da Bolívia e na República do Chile, ratificado pelo Decreto Legislativo nº 800, de 2003**”. Preconiza por fim que “**Os órgãos competentes dos Estados Partes e associados do MERCOSUL estabelecerão os procedimentos e critérios que deverão ser utilizados para a admissão das titulações**”.*

Pois bem: no nosso entendimento, o Mercosul, que desde sua criação reconhece a educação como fundamental para a integração econômica e cultural do Bloco, vem desenvolvendo um processo de integração educacional que abrange todos os níveis de ensino, por meio do chamado ‘Setor Educacional do Mercosul’ (SEM), ou ‘Mercosul Educacional’. Dentre as pautas do SEM/educação superior, destacam-se a acreditação de cursos de graduação, a mobilidade de alunos e professores e o reconhecimento dos países do Bloco e suas instituições educacionais como parceiros.

O Mercosul Educacional tem suas prioridades e ações definidas em planos quinquenais, estando em vigor o plano 2011-2015. Dentre os programas do SEM ressalta o Sistema ARCU-SUL, que visa 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. O ARCU-SUL sucedeu as práticas realizadas no âmbito do **MEXA - Mecanismo Experimental de Reconhecimento** de cursos de graduação, direcionado inicialmente às carreiras de **Agronomia, Engenharia e Medicina**. Em novembro de 2007, os Ministros de Educação decidiram que o MEXA se tornaria um **programa permanente** do SEM, e a partir de então, a abrangência da acreditação foi ampliada, para incorporar também cursos de graduação de **Arquitetura, Enfermagem, Odontologia e Veterinária** dos países participantes, selecionados a partir de Edital público.

Entre outras ações – todas para garantir a boa qualidade da oferta dos cursos superiores nos países do Mercosul - , vários acordos de acreditação dos cursos de graduação foram aprovados pelos ministros da educação dos países membros e associados do Mercosul, implementaram-se programas de capacitação de avaliadores de universidades dos países participantes, criou-se banco de dados de programas de graduação e pós-graduação na região e foram aprovadas normativas para os programas de mobilidade para estudantes e docentes e o reconhecimento de títulos de 3º grau para a continuidade de estudos nos países do Mercosul. Dessa forma, tanto o MEXA quanto o ARCU-Sul foram concebidos para **avaliar e certificar (ou acreditar) a qualidade da educação superior dos Estados-Membros, como mecanismos facilitadores do reconhecimento de títulos de nível superior**. A implantação do Sistema ARCU-SUL tem também contribuído para desenvolver as capacidades institucionais de cada país na avaliação da educação superior, possibilitando um trabalho conjunto de harmonização dos critérios e procedimentos para aferição da qualidade dos cursos ofertados nos países membros do Mercosul e associados. A certificação da qualidade acadêmica é obtida por meio de procedimentos e critérios previamente aprovados pelo Setor Educacional do Mercosul, ajustados e acordados por consenso entre os membros da Rede de Agências Nacionais de Acreditação – RANA, na qual estão representados todos os países integrantes e associados do Bloco.

É importante lembrar que os dois primeiros protocolos do Setor Educacional do Mercosul (SEM) referentes à Educação Superior foram estabelecidos em 1995, na área da **pós-graduação** (há 16 anos, portanto) e consistiam de normativas gerais para o prosseguimento de estudos e a formação de recursos humanos qualificados na região. Na **graduação**, os primeiros dispositivos legais são de 1998 e fazem referência aos temas do **reconhecimento de cursos de graduação** (ou carreiras, como preferem chamar os países do Bloco), da **mobilidade estudantil e docente e da cooperação interinstitucional**, visando a criação de um espaço comum regional para o desenvolvimento com qualidade da educação superior. No Brasil, as iniciativas do SEM são, há mais de década, coordenadas pelo Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Superior (SESu), que conta com o apoio da Assessoria Internacional do MEC.

Atente-se, porém, para o fato de que nos termos dos Protocolos firmados entre os Países Partes e Associados no *Mercosul*

Educacional, os diplomas emitidos pelas instituições participantes do processo de acreditação **jamais puderam ser revalidados para fins de exercício profissional em amplo sentido**. Mas as nações envolvidas acumularam um conjunto considerável de procedimentos, práticas e instrumentos de acreditação e de avaliação, gerados em conjunto e por consenso, num cenário inicial de grande diversidade de exigências e até de níveis de qualidade, com o objetivo de promover o reconhecimento recíproco de títulos de graduação universitária, mesmo que com fins estritamente acadêmicos, ressalvados sempre os critérios de qualidade reciprocamente acordados. Foi, portanto, criado um sistema compartilhado e solidário de conhecimento das respectivas realidades acadêmicas, de verificação e avaliação baseado em metodologias pactuadas pelo conjunto de nações, professores e técnicos envolvidos, o que é raro nesta e em outras profissões. O sistema vem produzindo resultados interessantes ao ponto de chamarem a atenção de profissionais do meio acadêmico de outros países como os da União Européia, com quem o Setor Educacional do Mercosul mantém Acordo de Cooperação desde 1995 e desenvolve proposta geral de cooperação técnica aprovada para o período 2007-2013.

Quanto aos resultados concretos, o sistema de acreditação de cursos/carreiras de graduação, ainda na vigência do Mecanismo Experimental de Avaliação (MEXA), já resultou na **acreditação de 68 (sessenta e oito) cursos de graduação dos países do Bloco**. Entre eles estão **doze cursos brasileiros**, que receberam o Selo de Acreditação do Mercosul com validade (renovável) de 5 anos: os cursos **de Medicina** da Santa Casa de Saúde de São Paulo, da Universidade Estadual de Londrina e da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); os cursos **de Agronomia** da Universidade de Brasília, Universidade Federal de Viçosa e Universidade Estadual de Londrina; e seis cursos **das Engenharias** - da Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) na subárea 'engenharia elétrica'; da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na subárea 'engenharia mecânica'; e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), na subárea 'engenharia química'. No momento estão sendo submetidos aos processos coletivos de acreditação do sistema ARCU-SUR, além dos cursos de Medicina, Agronomia e das Engenharias, somam-se agora cursos de arquitetura, enfermagem, odontologia e veterinária.

Na última reunião dos ministros da educação do Mercosul (39ª reunião, RJ, 26/11/2010; com ministros do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, e também da Colômbia, Equador, Venezuela, Chile, Bolívia e Peru, países Associados) aprovou-se a **consolidação** do sistema de mobilidade de estudantes (MARCA) e de professores, e também do sistema ARCU-Sul de autorização e reconhecimento de cursos e de títulos de nível superior emitidos pelos países integrantes e associados do Bloco. Entretanto, nenhum dos ministros propôs – nem nesta nem das demais reuniões anteriores –, a ampliação da abrangência de uso dos diplomas e certificados de nível superior acreditados, de modo a permitir automaticamente, nos países do Bloco, o exercício profissional a que tais títulos correspondem, matéria bastante controversa em vista da grande diversidade das legislações nacionais na área educacional e as relativas às permissões e condições para o exercício profissional em cada país.¹

É preciso frisar, por outro lado, que a Constituição Federal já permite, no seu art. 207, a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades, na forma da lei, e que o Decreto nº 5.518/2005 promulgou o *Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul*, que “*possibilita a admissão dos títulos de graduação e pós-graduação reconhecidos e credenciados nos Estados Partes **unicamente** para o exercício de atividades de docência e pesquisa nas instituições de ensino superior no Brasil, nas universidades e institutos superiores no Paraguai, nas instituições universitárias na Argentina e no Uruguai*”. No artigo 5º deste *Acordo* se estabelece que “*A admissão outorgada em virtude do estabelecido no Artigo Primeiro deste Acordo **somente conferirá direito ao exercício das atividades de docência e pesquisa nas instituições nele referidas, devendo o reconhecimento de títulos para qualquer outro efeito que não o ali estabelecido, rege-se pelas normas específicas dos Estados Partes.***” Isto não significa, portanto, **a revalidação automática dos diplomas e**

¹ Nesta reunião, os ministros discutiram ainda a necessidade de simplificar normas de reconhecimento de cursos e criar um sistema integrado de mobilidade de estudantes e professores. Os ministros se pronunciaram também pela necessidade de atualizar as tabelas de equivalência e o protocolo de reconhecimento de estudos da educação básica, com o objetivo de facilitar o processo de legalização dos documentos dos estudantes que cursaram a educação básica em país diferente daquele em que vivem, no âmbito do Mercosul. (Fonte: Portal MEC - www.mec.gov.br - Ministros pedem agilidade no reconhecimento dos cursos. Letícia Tancredi, 26/11/2010).

certificados relativos a cursos de graduação e pós-graduação cursados nos outros Estados Partes para fins de atuação profissional. (grifo nosso)

Ademais, a admissão de títulos e graus acadêmicos, tal como estabelecida pelo Decreto Legislativo nº 800/2003, promulgado pelo Decreto nº 5.518/2005, que instituiu a admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades de pesquisa e docência nos Estados Partes do Mercosul, para parcerias multinacionais temporárias, não se aplica aos nacionais do país onde sejam realizadas as atividades de docência e pesquisa (cf Decisão MERCOSUL/CMC/DEC nº 29/2009), além de não implicar automaticamente sua validação ou reconhecimento, nem legitimar o exercício permanente de atividades acadêmicas, para o qual se exige o reconhecimento do título conforme as regras de cada país.

Podemos então concluir que, no Brasil, a admissão/revalidação dos títulos de graduação e de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), obtidos no exterior, não é automática e deve ser solicitada a uma universidade reconhecida pelo MEC que conceda título equivalente. E qualquer atividade a ser exercida no Brasil por estrangeiro (inclusive os provenientes de países do Mercosul) decorrente de diplomação ou certificação de curso de graduação ou pós-graduação não concluído no Brasil, também depende de revalidação, na forma estabelecida pelo art. 48 da LDB e pela Resolução CNE/CES nº 01/2007.

Da exposição precedente, decorre a impossibilidade de que se pleiteiem - como o fazem o projeto de lei nº 4.872/2009 e/ou seu apensado, o projeto de lei nº 6.957/2010 - o reconhecimento automático de diplomas e títulos de graduação e de pós-graduação obtidos em países Partes e Associados do Mercosul, bem como a sua extensão a outros âmbitos que não os expressamente definidos e permitidos no quadro legal vigente. Ressaltamos que tal impossibilidade se justifica principalmente pela **tentativa de se assegurar a qualidade das formações de nível superior, fundamentais para o desenvolvimento de qualquer nação contemporânea**. E como todos nós sabemos, é impossível de ser garantida a qualidade de um curso superior, sobretudo aquele cursado fora do país, sem cuidadoso processo de avaliação e verificação. E em reconhecimento aos grandes esforços das nações envolvidas no Mercosul Educacional, que buscam **a integração educacional nos marcos da garantia da qualidade**, e tendo ainda em vista os obstáculos interpostos pela legislação nacional e pelos

termos dos acordos internacionais, manifestamo-nos desfavoravelmente à aprovação das duas proposições. E pelas razões assinaladas, solicitamos de nossos Pares o apoio ao nosso posicionamento.

Sala da Comissão, em 27 de setembro de 2011.

Deputado Emiliano José
Relator

2011_12955