

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**A PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL NOS TERMOS DO ACORDO DE
ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O
EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS ESTADOS
PARTES DO MERCOSUL**

PAULO SERGIO GONÇALVES

**MARINGÁ
2012**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO

**A PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL NOS TERMOS DO ACORDO DE ADMISSÃO
DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE
ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL**

Dissertação apresentada por PAULO SERGIO GONÇALVES, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação. Área de Concentração: EDUCAÇÃO.

Orientador: Prof. Dr. MÁRIO LUIZ NEVES DE AZEVEDO.

MARINGÁ
2012

PAULO SERGIO GONÇALVES

**A PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL NOS TERMOS DO ACORDO DE ADMISSÃO
DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE
ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo (Orientador) – UEM

Prof. Dr. Pedro Antônio de Melo - UFSC

Profª Dra. Ângela Mara de Barros Lara - UEM

Data de Aprovação: 27/03/2012

GONÇALVES, Paulo Sérgio. **A PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL NOS TERMOS DO ACORDO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL**. (86 f.). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Mário Luiz Neves de Azevedo. Maringá, 2012.

RESUMO

A presente pesquisa objetivou investigar, por meio de aspectos históricos, legais e práticos, a política de pós-graduação, no Brasil, frente ao Acordo firmado no âmbito do MERCOSUL, por meio do Decreto nº 5.518/2005. O Acordo busca a consolidação do processo de integração com o intercâmbio do desenvolvimento científico e tecnológico, diante da nova realidade sócio-econômica do continente. O Acordo, ao admitir os títulos de pós-graduação reconhecidos e credenciados nos Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) para atividades de docência e pesquisa, desperta uma inquietação quanto à forma desta admissão, pois, a admissão de títulos estrangeiros, no Brasil, já se encontra regulada na LDB. O centro desta pesquisa se desenvolve enquanto se busca a resposta para a questão: o Acordo estabelece um novo instituto de admissão de títulos estrangeiros *stricto sensu* no Brasil? Assim, os atores sociais, as universidades e os órgãos de governo cadenciam as inflexões, onde a atuação do Poder Judiciário revela um notório conflito acerca do reconhecimento de títulos conforme o Decreto nº 5.518/2005, no Brasil. A metodologia empregada fixou-se na pesquisa bibliográfica e documental, além de colacionar decisões do Poder Judiciário para embasar as análises de qualidade e de quantidade das políticas que foram se definindo para a pós-graduação, no Brasil. Dentre tais documentos, ressalta-se a Resolução do MEC que, em 2011, em consonância com a política do MERCOSUL para a Educação superior, estabelece os limites e a forma de admissão dos títulos de pós-graduação, como não sendo automática e não se aplicando aos nacionais dos Estados Partes. O período que antecedeu essa regulamentação, no entanto, gerou expectativas para docentes e instituições, demonstrando uma necessidade de planejamento mais efetivo na implementação das políticas para a pós-graduação no MERCOSUL.

Palavras-chave: Títulos Acadêmicos *Stricto Sensu*; Educação; MERCOSUL; Validação.

GONCALVES, Paulo Sergio. **THE POST-GRADUATION IN BRAZIL IN TERMS OF THE AGREEMENT ON THE ADMISSION OF TITLES AND UNIVERSITY DEGREES STUDENTS FOR THE PURSUIT OF ACADEMICS ACTIVITIES AND IN STATES PARTS OF MERCOSUR.** (86 f.). Dissertation (Master in Education) – State University of Maringá. Supervisor: Mário Luiz Neves de Azevedo. Maringá, 2012.

ABSTRACT

This study investigated by means of historical, legal and practical aspects, the politics of post graduation, in Brazil, compared to the Agreement signed in MERCOSUL, through the means of Decree n. ° 5.518/2005. The Agreement seeks to consolidate the integration process with the exchange of scientific and technological development, before the new socio-economic reality of the continent. The Agreement, by admitting evidence of post-graduate recognized and accredited in the States Parties (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay) for teaching and research activities, raises a concern about the way of this admission. For the admission of foreign securities in Brazil is already regulated in the LDB. The research center develops while seeking the answer to the question: Agreement establishing a new institute for the admission of foreign securities in the strict sense in Brazil? Thus, social actors, universities and government agencies pacing inflections, where the judicial power reveals an apparent conflict over the recognition of qualifications according to Decree n. ° 5.518/2005 in Brazil. The methodology used to set the research literature and documents, and collate decisions of the judiciary to support the analysis of quality and quantity of the policies that were setting up for post-graduate students in Brazil. In 2011, in line with the policy of MERCOSUL for Higher Education, the Ministry of Education sets the limits and manner of admission of securities to graduate, not to be automatic and does not apply to nationals of States Parties. The period before this regulation, however, raised expectations for teachers and institutions, demonstrating a need for more effective planning in the implementation of policies for post-graduate in MERCOSUL

Keywords: Academic Degrees in the Strict Sense; Education; MERCOSUL; Validation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
AC	Acórdão
AI-5	Ato Institucional Número Cinco
AGU	Advocacia Geral da União
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALCA	Associação Latino-Americana do Livre Comércio
AUGM	Associação de Universidades Grupo Montevideu
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CES	Câmara de Educação Superior
CESu	Câmara de Ensino Superior
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONEAU	Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação das Universidades
COPPE	Comissão Coordenadora dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia
DJe	Diário da Justiça Estadual
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
GAB	Gabinete
GEU	Grupo de Estudos sobre a Universidade
GT	Grupo de Trabalho
IES	Instituições de Ensino Superior
IFE	Instituto Federal de Educação.
INEP	Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
ITA	Instituto Tecnológico da Aeronáutica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases

MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Acordo Mercado Comum do Sul
MISTRAL	Programa Ibero-Americano de Mobilidade Interuniversitária em Ramos Avançados de Licenciatura
OUI	Organização Universitária Interamericana
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PG	Procuradoria Geral
PGF	Procuradoria Geral Federal
Ph.D	Doutor em filosofia
PICAB	Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina- Brasil
PNE	Plano Nacional de Educação
PROJU	Procuradoria Jurídica
REsp	Recurso Especial
RIMA	Rede de Integração e Mobilidade Acadêmica
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano
SESu	Secretaria da Educação Superior
SNE	Sistema Nacional de Educação
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TJ	Tribunal de Justiça
UnB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UniNorte	Universidade do Norte
URSS	União das Republicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Ensino Superior no Brasil (1935, 1945 e 1955): Unidades escolares; Pessoal docente; Matrícula geral; Matrícula efetiva.

TABELA 2 - Ensino Superior no Brasil (1955 e 1965): Unidades escolares; Pessoal docente; Matrícula geral; Matrícula efetiva.

FIGURA

FIGURA 1 - Organograma da Estrutura Organizacional do MEC.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE E A DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL.....	15
2.1 Principais Referências Legislativas à Educação Nacional.....	17
2.1.1 A Educação Superior nas Constituições brasileiras.....	18
2.1.2 A Educação Superior nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.....	23
2.1.3 Organização da Administração Federal de Educação.....	33
2.2 A Pós-graduação no Brasil.....	35
2.2.1 O Parecer nº 977/1965 do Conselho Federal de Educação.....	38
2.2.2 A avaliação governamental da Pós-graduação nacional.....	43
3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA UNIVERSITÁRIO NO MERCOSUL.....	45
3.1 Experiências anteriores de integração latino-americana.....	49
3.2 O Processo de integração latino-americana para a Educação.....	50
3.2.1 As Reuniões de Ministros e a Pós-graduação.....	51
4 O RECONHECIMENTO DE TÍTULOS ORIUNDOS DE CURSOS REALIZADOS EM UNIVERSIDADES DO MERCOSUL.....	54
4.1 O entendimento desenvolvido pelo Poder Judiciário.....	57
4.2 A CAPES diante do reconhecimento automático dos Títulos.....	64
4.3 A política da Pós-graduação para o Brasil no desencontro da política comum do MERCOSUL.....	66
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
6 REFERENCIAS	83

1 INTRODUÇÃO

A política de pós-graduação internalizada no Brasil, após a publicação do Decreto nº 5.518, de 23 de agosto de 2005, situa o objeto desse estudo, com os apontamentos e questões oriundas do processo de integração econômica entre países fronteiriços que culminou no Acordo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), formado pela Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, e firmado em Assunção no dia 26 de março de 1991.

O MERCOSUL, como formador de um bloco de países da região sul da América, com o objetivo de ser um instrumento facilitador de relações econômicas e culturais entre os Estados Partes, e destes com a comunidade internacional, a exemplo de outras regiões do planeta como na Ásia, Europa e norte da América, não é inaugural. Sem qualquer novidade também é o fato de que esses blocos internacionais possuem ações, metas e objetivos setoriais eleitos e estruturados, como as políticas para o comércio, saúde, trabalho, ciência, educação etc.

Assim, o processo de conteúdo dos termos do Decreto nº 5.518/2005 remonta às atividades do setor educacional do MERCOSUL. Atividades estas que não impediram, no Brasil, uma flagrante desarmonia nas discussões de aplicabilidade efetiva dos termos do Decreto, em especial para a pós-graduação, por entidades de classe, educadores, instituições de ensino e pelos órgãos da Administração Pública, inclusive pelo Poder Judiciário.

O Decreto nº 5.518, de 23 de agosto de 2005, tem sua origem na aprovação do Decreto Legislativo nº 800, de 23 de setembro de 2003, que por sua vez aprova o texto do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL celebrado em Assunção, em 14 de junho de 1999.

Para a compreensão do processo formador e dos desdobramentos do Decreto nº 5.518/2005, o instituto da pós-graduação será tratado, nesse trabalho, como um subsistema do ensino superior, inserido no contexto da institucionalização das universidades, a partir dos primeiros anos do Século XX, em que pese o vínculo da Educação com o Estado, no Brasil, remontar-se ao período colonial. Porém, é necessário estabelecer um ponto de corte do estudo ora proposto, sem prejuízo de sua conceituação e posição na história.

A intensificação do modelo capitalista ocorrida após a Segunda Guerra Mundial, tem-se marcada por uma política de integração entre os países da América do Sul em

defesa de seus interesses políticos e de suas soberanias. Com o fim da guerra fria e os consensos do neoliberalismo, essa integração avança para a queda dos muros econômicos, como ocorreu com a integração dos países europeus e o que vem ocorrendo com o MERCOSUL.

Como a integração econômica implica também na proximidade de intercâmbio dos avanços tecnológicos e científicos, a Educação torna-se um elemento imprescindível na consolidação dos interesses, os quais muitas vezes geram conflitos diante da fragilidade do sistema financeiro mundial e da complexidade do sistema de ensino de cada país.

A abordagem desse trabalho buscará demonstrar, também, algumas das razões para a tardia implantação da universidade no Brasil, em comparação com os demais países de parte da América do Sul, notadamente os países componentes do MERCOSUL, de colonização espanhola. Se tardio e alienado do seu processo histórico forma-se o instituto da universidade no Brasil, a pós-graduação conquistou avanços e contornos próprios.

O regime adotado para a pós-graduação, no Brasil, ao longo do tempo e com influências de diretrizes européias e em especial do padrão norte-americano, tem seu marco inicial definido por meio do Parecer nº 977, de 3 de dezembro de 1965, do Conselho Federal de Educação. O Parecer não se omitiu quanto ao enfrentamento da concepção de natureza e dos fins da pós-graduação para o Brasil.

Como guardião desse regime e das políticas que se formaram ao longo desses anos, vai se estruturando a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Criada em 1951, com o objetivo inicial de "assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país", a CAPES, com autonomia administrativa e financeira, a partir 1974, aos poucos vai se consolidando como instituição responsável pelo acompanhamento e avaliação dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, no Brasil.

Atualmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, submissa aos princípios constitucionais da autonomia universitária didático-científica e administrativa, da autonomia de gestão financeira e patrimonial, e ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão dispõe sobre o sistema da pós-graduação, no Brasil. O controle da execução do regime e a avaliação da política de pós-graduação, nestes termos, portanto, pertence à CAPES, respeitando-se o princípio da autonomia universitária, inclusive no que se refere ao

reconhecimento de títulos oriundos do exterior ou promovidos por outros países, em território brasileiro.

No entanto, esse regime adotado no Brasil, e controlado pela CAPES, parece conflitar com o regime previsto no Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas, implantado pelo Decreto nº 5.518/2005, por entender alguns que se trata de um acordo de admissão automática de títulos e graus universitários dos Estados Partes do MERCOSUL. O que fez com que, no Brasil, profissionais docentes, especialmente os pertencentes ao quadro do ensino superior, em busca de instrumento de ascensão funcional na carreira, realizassem a sua qualificação através de Cursos de Pós-Graduação *stricto sensu*, (Mestrado e Doutorado) nos demais países componentes do MERCOSUL. Especialmente instituições de ensino paraguaias e argentinas, cujo “método” tem-se mostrado extremamente atraente, a permitir a conclusão de cursos de Mestrado em até 18 meses e de Doutorado em até 24 meses, ao contrário do que ocorre no Brasil.

Em que pese, depois de sete anos, aproximadamente, a Resolução MEC/CNE nº 3, de 1.º de fevereiro de 2011, explicitar que o Decreto nº 5.518/2005 não se aplica aos nacionais do país onde sejam realizadas as atividades de docência e pesquisa, as discussões para a pós-graduação, nesse campo, parecem órfãs de uma velha, porém necessária definição que anteceda às políticas a serem implementadas, ou seja, quanto à concepção da natureza e dos fins da pós-graduação para o MERCOSUL.

2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE E DO REGIME DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL

Considerando a universidade como uma instituição e ao mesmo tempo integrante do sistema do ensino superior, no Brasil, o ponto de partida, nesse trabalho, será marcado a partir dos prenúncios da Revolução de 1930, momento sobre o qual se torna possível compreender o processo de formação e de implantação da pós-graduação, enquanto subsistema do ensino superior, tendo em vista a institucionalização da universidade.

Trata-se do período que vai de 1920 a 1968, anos críticos para a história dessa instituição entre nós, ao longo dos quais, a universidade efetivamente se institucionaliza enquanto tal e vai assumindo a sua configuração atual (MENDONÇA, 2000, p. 132).

A inexistência da universidade, durante o período colonial (1500-1822), como instituição, conforme a autora mencionada constituir-se-ia em um dos interesses da Metrópole em manter a relação de dependência com a colônia a justificar este vazio.

Já no período imperial (1822-1889), a primeira Constituição brasileira (1824), e a única do império, trouxe, no inciso XXXIII do art. 179¹, preceito legal que se tornou letra morta, já que nesse período a universidade não foi institucionalizada. Tal afirmativa não deve significar falta de interesse ou de iniciativa parlamentar, pois “nada menos que 42 projetos de universidade são apresentados a essa época, do de José Bonifácio ao de Rui Barbosa, sendo, entretanto, sistematicamente recusados pelo governo e pelo parlamento” (TEIXEIRA apud MENDONÇA, 2000, p. 135).

Essas discussões sobre a institucionalização da universidade, levantadas na última fala do trono de D. Pedro II, “irão perpassar o debate sobre a universidade ao longo do nosso primeiro período republicano” (MENDONÇA, 2000, p. 136). Portanto, segundo Mendonça (2000), somente após 1920, é que começam definir-se transformações sociais e econômicas que impulsionaram a institucionalização da universidade no Brasil, e mesmo assim deve-se considerar que ela tenha se constituído, durante muito tempo, mais em uma

¹ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

[...]

XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes (transcrição literal);

[...]

aspiração do que em uma instituição concreta.

A Associação Brasileira de Educação (ABE), instituição civil, criada em 1924, congregou profissionais da educação preocupados com diversos temas, porém, voltados para a reestruturação didático-pedagógica das escolas primárias e secundárias. A partir da chamada Revolução de 1930, uma outra linha de pensamento começa a surgir dentro da ABE, marcada pelas questões de reestruturação do ensino superior (CUNHA, 1980).

O período denominado “declínio das oligarquias”², de 1918 a 1930, que antecede a Revolução de 1930, é impulsionado pela existência de novas forças sociais, não sem a influência do crescimento do setor médio da população, composto:

[...] da pequena burguesia das cidades, por uma grande massa de funcionários públicos, empregados do comércio, as chamadas classes liberais e intelectuais e, por fim, os militares cuja origem social era agora a própria classe média (BABAUM apud RIBEIRO, 2000, p. 97).

A estrutura política, inadequada e obsoleta, a partir de então mantida por recursos diversos para assegurar a sua continuidade, não era congruente com a estrutura econômica emergente, e estas novas forças começam a se fazer presentes (SODRÉ, 1979). A agricultura de exportação não justificava os interesses das forças sociais e econômicas emergentes. A criação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), em 1922 e o movimento chamado “tenentismo”³ demonstram que as manifestações extrapolavam uma simples indignação. No entanto, os políticos da década de 1920 parecem ignorar essa imersão popular, mesmo diante de ações efetivas, como a “primeira greve geral em São Paulo, que dura trinta dias e chega a levar o governo a abandonar a cidade” (RIBEIRO, 2000, p. 97).

O Brasil passa então a ser comparado com as chamadas nações desenvolvidas, e o seu modelo econômico questionado não somente por políticos, mas por educadores, diante dos altos índices de analfabetismo, que o prof. J. Nagle, citado por Ribeiro (2000, p. 98), denomina de “entusiasmo pela educação”, ou seja:

² As primeiras greves, em 1918, mostram que uma nova classe está presente no quadro político, a classe operária. O surto industrial era agora um fato consumado, o que seria necessário entender. A política de concentração de renda encontrava entraves cada vez maiores e resistências que iam até às manifestações pela violência. Não havia, quase sempre, consciência do processo, mas os fatos se enfileiravam, com uma ordenação precursora de mudanças radicais. As oligarquias declinavam, multiplicando recursos para a defesa de suas posições, e apenas protelando mudanças inevitáveis. (SODRÉ, 1979, p. 314)

³ Boa parte desse setor em crescimento sente-se prejudicado pela política vigente e também tem suas reivindicações e condições de expressá-las e exigi-las. Elas estão sintetizadas num movimento chamado “tenentismo” que, ao interpretar a situação, conclui que o regime político era bom, ruim eram os homens que estavam no poder. Estes é que eram corruptos (MENDONÇA, 2000, p. 96).

[...] a crença de que, pela multiplicação das instituições escolares, pela disseminação da educação escolar, será possível incorporar grandes camadas da população na senda do progresso nacional e colocar o Brasil no caminho das grandes nações do mundo;[...].

Com certa dose de atrevimento, pode-se dizer que o campo da Revolução de 1930 já estava plantado. Revolução esta inserida no período de 1920 até 1945, que marca o processo de industrialização e urbanização, caracterizando o que Mendonça (2000, p. 136) chama de “crise do sistema oligárquico tradicional, o que acaba por resultar na transferência do foco de poder dos governos estaduais para o âmbito nacional”.

O fortalecimento do poder central federal propiciou, em 1920, a institucionalização da universidade no Brasil, não sem a observância de que a mesma surgia como uma agregação de escolas profissionais pré-existentis:

Anteriormente a essa época, a adoção do sistema federativo propiciou algumas iniciativas de criação de universidades em alguns estados. Essas universidades, entretanto, tiveram uma vida efêmera e, de fato, a primeira instituição que assumiu, entre nós, de forma duradoura, essa denominação foi a Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920, pelo governo federal (embora desde 1915 essa criação já estivesse autorizada), [...] (MENDONÇA, 2000, p. 136).

Faz-se mister a análise da legislação educacional, a partir desse período, em que finalmente se institucionalizou a universidade brasileira, tendo em vista a riqueza dos conceitos da educação superior nela presentes. A partir de tais conceitos é possível verificar qual modelo foi adotado no Brasil e, em estreito entrosamento com a história, compreender quais foram os pilares que formaram o regime da pós-graduação no Brasil.

2.1 Principais Referências Legislativas à Educação Nacional

Compreendendo-se a Educação como processo de informação e formação do homem, que visa o desenvolvimento pessoal, organizacional, econômico, político, social e cultural, e por meio da divulgação da pesquisa no aprimoramento científico e tecnológico, compreende-se, também, a importância das leis que regulam o ensino, principalmente das que definem os princípios e as dimensões de seus sistemas e dão as diretrizes e bases que norteiam sua organização e seu funcionamento, como é o caso da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (MOTTA, 1997).

Para o contexto da presente pesquisa, a legislação nacional sobre educação reveste-

se de importância em sua integralidade, e muitos destes documentos legais são apontados neste trabalho, como a Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que por sua vez foi alterada pela Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, no que se refere ao 1.º e 2.º graus de ensino e pela Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, no que se refere ao ensino superior. Também serão contextualizados a atual Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, e a atual LDB – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Além destes documentos legais, serão abordadas também as normativas administrativas oriundas dos órgãos federais e estaduais sobre a educação brasileira, em especial o Parecer da Câmara de Ensino Superior (CESu) do Conselho Federal de Educação (CFE) sob nº 977, aprovado em 3 de dezembro de 1965.

2.1.1 A Educação Superior nas Constituições brasileiras

Na Constituição Federal de 1824, constava a obrigatoriedade da criação de universidades, o que não ocorreu, nem no primeiro, nem no segundo império. Essa não criação, para Mendonça (2000), justifica-se, principalmente, por uma preocupação de controle, por parte do Estado, de todo o sistema de ensino superior, em que pese projetos tenham sido apresentados à época. A autora observa que: “Foram poucas, entretanto, as iniciativas concretas dos governos imperiais no campo do ensino superior, limitando-se à manutenção das instituições existentes e à sua regulamentação” (2000, p. 135).

Na Constituição Federal de 1891⁴, a educação superior, até então exclusiva do poder central, foi delegada aos governos estaduais e permitiu-se a criação de instituições privadas (SAMPAIO, 2003). Sob a égide dessa Constituição, perpassam debates sobre a universidade, no que se refere a um projeto de universidade pretendido no Brasil, destaca Mendonça (2000).

No entanto, esta a autora observa que, nos últimos anos da década de 1920, vale destacar dois grupos que encabeçaram esses debates: o grupo liderado pelos católicos, que pugnavam pela homogeneização de uma cultura média como instrumental de seus

⁴ Constituição Federal de 1891:

Art 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

[...]

30º) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União;

[...]

interesses, valorizando o papel da escola secundária, com a proposta de uma Escola Normal Superior, para formar professores do ensino secundário e normal. O outro grupo, constituído basicamente pelos professores egressos da Escola Politécnica, enfatizava a necessidade de construir um centro de conhecimento voltado ao progresso técnico e científico, tendente ao desenvolvimento da pesquisa científica. Sem qualquer pretensão de aprofundar a questão, em termos gerais, vale destacar que, a Reforma Campos de 1931 (Estatuto das Universidades Brasileiras), buscou um termo conciliatório, o que não impediu o descontentamento de ambos os grupos, pois teria armado o Estado para exercer a sua tutela sobre a educação superior, onde o campo cultural é invadido primeiro pelo autoritarismo e depois pelo paternalismo do Estado.

A Constituição Federal de 1934 criou o Conselho Nacional de Educação⁵, e atribuiu à União a competência de fixação das diretrizes e das bases da educação brasileira, ficando para os Estados a responsabilidade pelas questões referentes à organização de seus respectivos sistemas de ensino. Neste mesmo ano é criada a Universidade de São Paulo (USP), com o auxílio expressivo de intelectuais franceses, com inovadores métodos e técnicas de investigação científica (CURY, 2005).

Antes, porém, no clima da Revolução de 1930, vale destacar, foi criada uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930). Ainda, o primeiro ministro a ocupar esta pasta, Francisco Campos, foi o responsável pela reforma já anteriormente mencionada, que levou o seu nome.

Em 1937, entrou em vigor a terceira Constituição Federal da República que, no contexto do Estado Novo, assume explicitamente o controle das iniciativas, no campo cultural (MENDONÇA, p. 140). Vale destacar, nesse sentido, os termos do inciso IX, do art. 5.º da referida Constituição:

Art. 15 - Compete privativamente à União:

IX - fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional,

⁵ Constituição Federal de 1934:

Art 5º - Compete privativamente à União:

[...]

XIV - traçar as diretrizes da educação nacional;

[...]

Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

[...]

traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude; [...]

Para Saviani (2008) a Constituição do Estado Novo foi imposta à nação pelo golpe de 10 de novembro de 1937, onde Francisco Campos, como Ministro da Justiça, intensificará os instrumentos de controle do novo regime.

No decorrer do Estado Novo, Francisco Campos, como ministro da Justiça promoveu várias reformas com destaque para o Código de Processo Civil, em 1939, Código Penal, em 1940, Código de Processo Penal, em 1941, o anteprojeto do novo Código Civil e a Lei Orgânica do Ministério Público Federal. Tais reformas se caracterizam pelo aumento dos mecanismos de repressão aos direitos e garantias individuais (SAVIANI, 2008, p. 268).

A política educacional formulada, nesse período, era convergente com os interesses conjunturais da classe trabalhadora e das camadas médias, cujas medidas foram retomadas na Constituição liberal-democrática de 1946, como o acesso restrito ao ensino superior e modelo de universidade (CUNHA, 1980).

Para Petry (2002), o espírito liberal e democrático regeu o teor da Constituição de 1946, sendo que à época, o Ministro da Educação Clemente Mariani instituiu uma Comissão de Educadores para estudos sobre uma reforma geral da educação brasileira. Informa também o autor que, o resultado dos estudos e proposituras daquela comissão adentrou ao Congresso Nacional em 1948 na forma de Projeto de Lei⁶ e em dezembro de 1961 foi promulgada a Lei 4.024/1961⁷, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que criou os Sistemas de Ensino Federal, Estaduais e do Distrito Federal.

Vale lembrar que, após a Segunda Guerra Mundial, no clima da chamada “guerra fria”, entre os dois blocos liderados pelos Estados Unidos da América (EUA) e a União das Republicas Socialistas Soviéticas (URSS), a relação do Brasil com o ocidente, em especial com os EUA começa a se estabelecer como uma dependência, para a segurança do país e para o progresso técnico cultural (SAVIANI, 2008). Na década de 1960, no entanto, a industrialização do país escondia contradições de interesses, pois,

Efetivamente, se os empresários nacionais e internacionais, as classes médias, os operários e as forças de esquerda se uniram em torno da

6 Em 1959 veio a público a Emenda Carlos Lacerda, que prevaleceu sobre o texto das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o que provocou uma sensível diminuição da força do projeto original.

7 Desta maneira, após longos treze anos de discussões, foi promulgada a Lei nº 4.024/1961, regulamentando as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O Presidente João Goulart havia vetado 25 artigos daquela lei, que, porém, foram posteriormente aprovados pelo Congresso.

bandeira da industrialização, as razões que os moveram na mesma direção eram divergentes. Enquanto para a burguesia e as classes médias a industrialização era um fim em si mesmo, para o operariado e as forças de esquerda, tratava-se apenas de uma etapa. Por isso, atingida a meta, enquanto a burguesia busca consolidar o seu poder, as forças de esquerda levantam nova bandeira: nacionalização das empresas estrangeiras, controle da remessa de lucros, royalties e dividendos e as reformas de base (tributária, financeira, bancária, agrária, educacional etc.). Esses objetivos propostos pela nova bandeira de luta eram decorrência da ideologia política do nacionalismo desenvolvimentista que, entretanto, entrava em conflito com o modelo econômico vigente (SAVIANI, 2008, p. 362).

Assim, a Revolução de 1964, segundo Saviani (2008) provocou uma ruptura no nível político. No plano socioeconômico “compreende-se tenha havido continuidade também na educação” (SAVIANI, 2008, p. 364). A partir de então, dentre as medidas repressivas do governo militar, destaca-se a desmobilização da reforma universitária desencadeada pelo movimento estudantil, bem como a projeção de uma nova política educacional vinculada ao desenvolvimento econômico internacionalizado. Nesse contexto ocorre a Reforma Universitária (Lei nº 5.40/68)⁸, que Mendonça (2000, p. 148) entende como que,

A partir daí, as universidades, particularmente as públicas – num primeiro momento, mantidas na sua quase totalidade pelo governo federal –, entrariam em um processo de consolidação, mesmo que irregular em seu conjunto, bastante ajudado, a meu ver, pela institucionalização da carreira docente e, especialmente, pela definitiva implantação dos cursos de pós-graduação.

Retomando o caminho das Constituições brasileiras, durante a vigência da sexta e da sétima Constituição Brasileira, respectivamente, de 1967 e de 1969, a situação política no Brasil tomava novos rumos sob o peso da revolução de 31 de março de 1964, por isso, aquelas leis se voltaram mais para as questões ideológicas e de segurança do que para as questões educacionais (PETRY, 2002).

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 22, inciso XXIV a

⁸ Em 1968, no contexto da crise institucional que culminou com o AI-5, foi instituído o Grupo de Trabalho (GT) encarregado de estudar a reforma da Universidade brasileira, constituído por representantes dos Ministérios da Educação e Planejamento, do Conselho Federal de Educação e do Congresso. [...] Aprovado a toque de caixa, e transformado em lei, o Relatório do GT forneceria as linhas gerais do paradigma com base no qual a universidade brasileira se consolidaria. Desta perspectiva, a lei 5.540 afirmava explicitamente constituir-se a universidade na forma ideal de organização do ensino superior, na sua tríplice função de ensino, pesquisa e extensão, enfatizando-se a indissolubilidade entre essas funções, particularmente entre ensino e pesquisa, sendo esta última o próprio distintivo da universidade (MENDONÇA, pp. 147/148).

competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Esta Constituição preocupou-se com a educação no território nacional, colocando a questão na relação dos direitos sociais⁹, juntamente com saúde, alimentação, trabalho e outros direitos do povo brasileiro. O mesmo artigo, em seu parágrafo único efetua uma importante ressalva ao permitir que a União, se assim desejar e através de Lei Complementar autorize, especificamente, um ou mais Estados da Federação, a legislar sobre os temas apontados pelo art. 22, portanto também sobre questões de educação. Na sequência, o art. 23, inciso V, prevê que a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios têm o dever de “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”.

Em capítulo especialmente destinado à educação, a Constituição Federal de 1988 declara que a educação é um direito de todos e é um dever do Estado e também da família, bem como que a educação “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205, CF/88). Ainda, pela importância do art. 206, vale a sua literal transcrição:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
 I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
 VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
 VII - garantia de padrão de qualidade.
 VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
 Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O tema desta dissertação não prescinde ainda do apontamento do teor do art. 207, que se reveste de importância quando da abordagem da validação em território nacional, dos diplomas oriundos de cursos de pós-graduação *stricto sensu* outorgados por

⁹ Conforme Emenda Constitucional nº 64, de 2010, o art. 6º da Constituição Federal encontra-se assim redigido: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2011).

universidades estrangeiras, pelo que vale transcrevê-lo: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Também não menos importante é a redação do art. 209 da Constituição Federal de 1988, ao outorgar às instituições particulares, o direito de, livremente oferecer ensino em território brasileiro, desde que cumpram as “normas gerais da educação nacional” e se estabeleçam sempre sob “autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”. E, finalmente, a citação do art. 214, que se torna importante à temática desta pesquisa, por referir-se ao Plano Nacional de Educação (PNE):

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto

Assim, pela importância que as Constituições impuseram às Leis da Educação, em especial as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, faz-se necessário considerá-las como argumento desse trabalho, conforme a seguir exposto.

2.1.2 A Educação Superior nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

As questões sobre as diretrizes e bases da educação nacional fazem-se presentes desde a Constituição Federal de 1934, em que pese o termo “bases” não constar de maneira expressa no art. 150. Nesta Constituição consta também a fixação de um plano nacional que abarcaria todo o território nacional, cuja competência para tal foi delegada ao Conselho Nacional de Educação (CNE), nos termos do art. 152 (SAVIANI, 1997).

Em 1937, a Constituição Federal, no contexto do Estado Novo, já incorpora em seu texto o termo “base”, mas somente em 1961, conforme também previsto na Constituição de 1946, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei

4.024/61, que criou os sistemas de ensino federal, estaduais e do Distrito Federal.

Vale destacar que ocorreu um avanço na educação superior entre 1935 e 1955 causado principalmente, segundo Ribeiro (2000), pela criação de uma série de órgãos como o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP, 1938), Serviço Nacional de Radiodifusão Educativa (1939), Instituto Nacional de Cinema Educativo (1937), dentre outros. A mesma autora destaca também, como uma das razões desse avanço, a competência atribuída à União de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, nos termos da Constituição de 1946.

TABELA I

Situação do Ensino Superior

SITUAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR						
Especificação	Números absolutos			Números índices		
	1935	1945	1955	1935	1945	1955
Unidades escolares	248	325	845	100	131	341
Pessoal docente	3898	5.172	14.601	100	133	374
Matrícula geral	27.501	26.757	73.575	100	97	267
Matrícula efetiva	25.996	-	69.942	100	-	269

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Anuário Estatístico do Brasil, ano V, 1937/1940, p. 921 a 1.080, ano X, 1949, p. 481 a 486, ano XX, 1959, p. 355 a 357 (RIBEIRO, 2000, p. 144)

O período de treze anos (1948-1961) de debates no Congresso Nacional, do projeto desta lei, conforme Petry (2002) foi assinalado por conflitos entre defensores da educação pública e da educação privada, o que interferiu sobre a configuração da LDB, resultando em um texto conciliatório e pouco avançado em relação às expectativas.

Com o fim da Era Vargas, mudanças políticas trariam nova fase democrática para o Brasil. É nesse contexto que se produz a Constituição de 1946 e, mais tarde a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB-Lei nº 4024/61). [...] O debate sobre o tema se inicia pouco depois, mas a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional somente seria promulgada em 1961 (PETRY, 2002, p. 12/13).

Para Cunha (apud MENDONÇA, 2000) o ensino superior sofreu uma expansão ao longo dos anos 50/60, a qual seria ocasionada pela ascensão das camadas médias, pela própria ampliação do ensino médio público e pela equivalência dos cursos técnicos aos cursos secundários, ampliando, o ingresso na universidade, que culminaria com a LDB de 1961.

Nesse período, Mendonça (2000) destaca tensões no final dos anos 50, causadas

pelos detentores de cargos de maior poder nas universidades, pertencentes ao mesmo grupo que havia concebido e executado as políticas educacionais do Estado Novo que, com o respaldo de parlamentares do Congresso, oriundos das congregações tradicionais, causaram dificuldades de mudanças mais profundas nas estruturas do ensino superior.

Pelos dados da Tabela abaixo, Ribeiro (2000) destaca que a matrícula do ensino superior em relação ao elementar continua sendo reduzida, em que pese uma duplicação quanto ao pessoal docente e matrícula.

TABELA II
Ensino Superior

Especificação	Números absolutos		Números índices	
Ano	1955	1965	1955	1965
Unidade escolar	845	-	-	-
Pessoal docente	14.601	33.126	100	220
Matrícula geral	73.575	-	-	-
Matrícula efetiva	69.942	154.981	100	221

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Anuário Estatístico do Brasil, vl. 28. 1967, p. 693: ano XX, 1959, p. 355 a 357 (RIBEIRO, 2000, p. 164)

Esta primeira LDB, Lei nº 4.024/1961, premiou o princípio de que a educação dignifica e desenvolve o homem, sendo direito de todos e dever do Estado, atribuindo-a aos estados da Federação, resguardada à União, a fiscalização e o apoio financeiro aos processos educacionais.

O sistema abordava a educação pré-primária (até os sete anos de idade), primária (por quatro anos), ensino secundário em seus ciclos (ginasial por quatro anos) e colegial (em três anos), também o ensino técnico (industrial, agrícola e comercial) e o normal (destinado à formação de professores).

A LDB de 1961 tratou da educação de grau superior, objetivando “a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes, e a formação de profissionais de nível universitário” (art. 66), embora tenha tratado a universidade com a limitação de seu art. 79: “As universidades constituem-se pela reunião, sob administração comum, de cinco ou mais estabelecimentos de Ensino Superior”.

Vale destacar que, quanto aos diplomas obtidos no exterior, o art. 103 desta Lei considerava: “os diplomas e certificados estrangeiros dependerão de revalidação salvo convênios culturais celebrados com países estrangeiros”.

O golpe militar de 1964, como uma reação dos setores economicamente dominantes à ameaça de continuidade da ordem sócio-econômica, contra o poder político estabelecido, necessitava estabelecer uma nova ordem. No caso da educação, para Saviani (1997, p. 21): “bastava ajustar a organização do ensino ao novo quadro político, como instrumento para dinamizar a própria ordem sócio-econômica”.

Dentre estes ajustes, para o ensino superior, destaca-se a Reforma Universitária – a Lei nº 5.540/68 – que alterou a LDB de 1961 – elaborada no mesmo diapasão dos procedimentos adotados pelo regime militar, com base nos estudos de “um Grupo de Trabalho, criado para esse fim, por decreto do então presidente da República, marechal Arthur da Costa e Silva” (SAVIANI, 1997, p. 21). Esta alteração, vale destacar, ficou circunscrita em aspectos técnicos:

No Relatório elaborado pelo GT, a orientação desenvolvimentista era afirmada, porém no contexto do novo projeto político em implantação, o que implicava contraditoriamente esvaziar a proposta da sua dimensão política, atribuindo ao trabalho uma perspectiva essencialmente técnica (MENDONÇA, 2000, p.147).

Dentro desse mesmo contexto, a LDB de 1961 foi novamente alterada, por meio da Lei nº 5.692/71, a qual restringiu-se à reformulação das diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus.

Nos anos de 1970 o ensino superior passou por um processo de massificação, por meio de ampliação de instituições isoladas da iniciativa privada, endossada pelo Conselho Federal de Educação. Ao longo dos anos de 1980, com o “crescente esgotamento do regime militar”, o debate sobre a universidade foi ampliado, com o surgimento de entidades representativas do segmento educacional do ensino superior (MENDONÇA, 2000, pp.148/149). Nesse contexto, a comunidade universitária já estava mobilizada para uma ativa participação na elaboração do que viria a ser a Constituição Federal de 1988:

A comunidade educacional organizada se mobilizou fortemente em face do tratamento a ser dado à educação na Constituição Federal que iria resultar nos trabalhos do Congresso Nacional constituinte instalado em fevereiro de 1987. Antes mesmo que os constituintes entrassem em ação, a IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia em agosto de 1986, teve como tema central “A educação e a constituinte” (SAVIANI, 1997, p. 35).

Dentre as reivindicações da comunidade universitária destaca-se a autonomia universitária, a qual veio expressa no art. 207, pelo que vale transcrever seus termos na

íntegra:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996).

Antes mesmo da Constituição Federal de 1988 ser promulgada, no final de 1987 já se debatia no meio educacional o conteúdo da nova LDB (SAVIANI, 1997). Importante destacar tal fato, por se revelar também presente essa participação, nos acontecimentos que antecederam a aprovação da nova LDB - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996-, publicada no Diário Oficial da União – D.O.U – em 23 de dezembro de 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, vale observar.

Esta LDB foi referendada pelo Ministério da Educação e no transcurso do tempo alguns de seus artigos foram alterados ou acrescidos correlacionando-se com outras leis e decretos bem como regulamentos, portarias e resoluções administrativas

Para Souza e Silva (1997), a LDB abrange as situações referentes à educação em território brasileiro de maneira ampla, é lei genérica e abrangente, atendendo às características de lei geral. Acima de tudo, aponta as diretrizes da educação, ou seja, esboça as suas linhas gerais no Brasil; de acordo com Motta (1997, p.91):

Diretriz, como substantivo é a linha que mostra o caminho, define objetivos e tendências e significa direção, orientação. Como adjetivo, é a qualidade do que se dirige, que orienta, ou seja, conjunto de instruções, indicações e regras gerais que conduzem as ações em uma determinada área. Bases são os alicerces que servem de apoio a uma estrutura ou de sustentáculo a uma construção. As bases indicam a disposição das partes e mantém a coesão de toda a estruturação.

Cabe às leis posteriores¹⁰ e às determinações administrativas, regulamentar, complementar e esclarecer os princípios gerais que se estabeleceram na LDB. No Brasil, os órgãos reguladores federais atuam nesse sentido, como o Ministério da Educação – MEC - e o Conselho Nacional de Educação, que dão a necessária estabilidade normativa à questão. A LDB, portanto, define a leis gerais da educação e dos sistemas de ensino, com base nos princípios constitucionais; ao mesmo tempo, torna-se instrumento de

¹⁰ A exemplo da Lei nº 10.172/2001 que aprovou o Plano Nacional de Educação, com duração de dez anos.

regulamentação pelos governos responsáveis pelos respectivos sistemas. Pelo que vale transcrever os dizeres de Souza e Silva (1997, p. 2):

Os princípios que regem a educação nacional, enunciados no texto constitucional, devem ser ajustados, na sua aplicação, a situações reais, que envolvem: o funcionamento das redes escolares, a formação dos especialistas e docentes, as condições de matrícula, aproveitamento da aprendizagem e promoção de alunos, os recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos para o desenvolvimento do ensino, a participação do poder público e da iniciativa particular no esforço educacional, a superior administração dos sistemas de ensino, as peculiaridades que caracterizam a ação didática nas diversas regiões do país, etc. São esses ajustamentos, essas diretrizes nascidas das bases inscritas na Carta Magna, que se constituem na matéria-prima de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

[...]

Da ação conjunta do texto constitucional e do contexto da Lei de Diretrizes e Bases nascem a política e o planejamento educacionais, e depende o dia a dia do funcionamento das redes escolares de todos os graus de ensino. Ambos esses códigos legais funcionam harmônica e independentemente, como cara e coroa da mesma moeda, que, no caso é a educação nacional.

O ensino formal no Brasil se dispõe de conformidade com a LDB, subordinando-se “à supervisão do poder público” e com capacidade para “expedir diplomas registráveis nos órgãos próprios do sistema de ensino”. “O que estiver fora disso, estará, por conseguinte, fora do sistema e não será alcançado pela LDB” (SOUZA e SILVA, 2007, p. 2). Os autores elucidam uma questão de interesse educacional: Uma lei de diretrizes para a educação deve descer a pormenores de regulação, detalhando questões rotineiras do sistema? Para os autores não:

A lei de diretrizes deve ser geral e sintética, deixando o detalhamento do sistema para normas menores, inclusive decretos, portarias e resoluções. Uma lei de diretrizes é, por definição, uma lei indicativa e não resolutiva, das questões do aqui e agora, como equivocadamente entendem alguns (SOUZA e SILVA, 2007, p. 3).

A LDB no Brasil recebe um tratamento especial, no que se refere à sua forma de elaboração, como matéria exclusiva da competência da União, pelo que cumpre salientar o entendimento de Motta (1997, p. 93) quanto à importância da LDB face às demais normativas:

Nenhum decreto, regulamento, resolução, portaria ou instrução do Poder Executivo Federal e nem mesmo leis, decretos ou atos administrativos estaduais ou municipais podem exorbitar do texto da nova LDB, sob pena

de serem anulados ou declarados ineficazes pelas autoridades judiciárias. Além disso, ninguém pode escusar-se de cumpri-la, alegando que não a conhece.

[...]

Deve a lei, como a LDB o faz, em primeiro lugar, deixar abertos caminhos para novas experiências e para a criatividade, bases da evolução qualitativa de cada ser humano e da sociedade como um todo, e, em segundo lugar, prever dificuldades futuras e abrir perspectivas para sua solução pacífica. No entanto, não se deve esperar da lei que ela crie as situações ideais e as transforme em realidade pelo seu caráter imperativo, pois é a partir da realidade que são feitas as leis, e não o contrário.

Esta característica é reveladora, pois quando do trato da LDB sobre a validação dos diplomas oriundos de cursos de pós-graduação *stricto sensu* efetuados no exterior, a LDB e as normativas administrativas federais são analisadas. Normativas estas, principalmente do Ministério da Educação (MEC), órgão que estabelece e executa as políticas públicas para a educação no território nacional e na sua esteira, do Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão que regula os sistemas de educação no Brasil.

Deve ser apontado que a Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010)¹¹ primou pelo atendimento das normas constitucionais a respeito da educação, e adotou o indicativo “Sistema Nacional de Educação” (SNE), corroborando o contido no art. 214 da CF/88, definindo SNE como “o mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados” (BRASIL, 2010).

O documento final da CONAE 2010 dispõe que o SNE deve ser construído com a articulação dos sistemas “municipais, estaduais, distrital e federal de ensino”, devendo considerar também “as metas do Plano Nacional de Educação”, instituído pela Lei nº 10.172/2001, dispondo também sobre o que entende por educação de qualidade.

Debater a qualidade da educação remete à apreensão de um conjunto de variáveis que interferem no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais como concentração de renda, desigualdade social, garantia do direito a educação, dentre outras. Envolve igualmente, questões concernentes à análise de sistemas e instituições de educação básica e superior, bem como o processo de organização e gestão do trabalho educativo, que implica condição de trabalho, processo de gestão educacional, dinâmica curricular, formação e profissionalização. É fundamental, pois, ressaltar que a

¹¹ A Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010 realizou-se de 28 de março a 1º de abril de 2010, em Brasília-DF, tendo como tema central: CONAE, Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.

educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo ela própria elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas (BRASIL, 2010).

Debater qualidade de cursos realizados no exterior é algo mais complexo, em especial no que diz respeito aos títulos acadêmicos de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, que são oriundos e processados em regimes diferentes. Neste sentido a atual LDB optou por tratar o assunto da seguinte maneira:

Art. 48. Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.

§ 1º Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação.

§ 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.

§ 3º Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.

Os diplomas de graduação obtidos no estrangeiro devem ser revalidados no território nacional, “por universidades públicas” brasileiras, com curso idêntico ou equivalente (art. 48, § 2º - LDB). A revalidação de diploma de graduação expedido por Instituições de Ensino Superior (IES) estrangeiras é regulamentada pela Resolução CNE/CES nº 01, de 28 de janeiro de 2002, alterada pela Resolução CNE/CES nº 8, de 4 de outubro de 2007. Vale destacar que esta Resolução, em seu art. 1.º, traz a expressão “expedidos por estabelecimentos de ensino superior”, diferente do §2.º do art. 48 da LDB, que traz a expressão “expedidos por universidades estrangeiras”. Desta Resolução, vale citar os seguintes artigos onde foram destacados os procedimentos de execução e recurso do reconhecimento, bem como os prazos:

Art. 1º Os diplomas de cursos de graduação expedidos por **estabelecimentos estrangeiros de ensino superior** serão declarados equivalentes aos que são concedidos no País e hábeis para os fins previstos em Lei, mediante a devida revalidação por instituição brasileira nos termos da presente Resolução.

[...]

Art. 3º São competentes para processar e conceder as revalidações de diplomas de graduação, **as universidades públicas** que ministrem curso de graduação reconhecido na mesma área de conhecimento ou em área

afim.

[...]

Art. 5º O julgamento da equivalência, para efeito de revalidação, será feito por uma **Comissão, especialmente designada para tal fim, constituída de professores da própria universidade ou de outros estabelecimentos, que tenham a qualificação compatível com a área de conhecimento e com nível do título a ser revalidado.**

Art. 6º A comissão de que trata o artigo anterior deverá examinar, entre outros, os seguintes aspectos:

I – afinidade de área entre o curso realizado no exterior e os oferecidos pela universidade revalidante;

II – qualificação conferida pelo título e adequação da documentação que o acompanha; e

III – correspondência do curso realizado no exterior com o que é oferecido no Brasil.

Parágrafo único. A comissão poderá solicitar informações ou documentação complementares que, a seu critério, forem consideradas necessárias.

Art. 7º Quando surgirem dúvidas sobre a real equivalência dos estudos realizados no exterior aos correspondentes nacionais, poderá a Comissão solicitar parecer de instituição de ensino especializada na área de conhecimento na qual foi obtido o título.

§ 1º Na hipótese de persistirem dúvidas, poderá a Comissão determinar que o candidato seja **submetido a exames e provas destinados à caracterização dessa equivalência e prestados em língua portuguesa.**

[...]

Art. 8º A universidade deve pronunciar-se sobre o pedido de revalidação no prazo máximo de 6 (seis) meses da data de recepção do mesmo, fazendo o devido registro ou devolvendo a solicitação ao interessado, com a justificativa cabível.

§ 1º Da decisão caberá recurso, no âmbito da universidade, no prazo estipulado em regimento.

§ 2º **Esgotadas as possibilidades de acolhimento do pedido de revalidação pela universidade, caberá recurso à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.**

[...] (destaque meu).

O artigo 4º da Resolução CNE/CES nº 01/2001 estabelece normas para o reconhecimento dos diplomas de mestrado e doutorado expedidos por instituições estrangeiras. Também neste caso, como na Resolução anterior, traz a expressão “cursos de pós-graduação *stricto sensu* obtidos de Instituições de Ensino Superior estrangeiras” no caput do artigo abaixo transcrito, e não a expressão “os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras” presente no §3.º do art. 48 acima citado.

Art. 4º Os diplomas de conclusão de cursos de pós-graduação *stricto sensu* obtidos de **instituições de ensino superior estrangeiras**, para terem validade nacional, devem ser reconhecidos e registrados por universidades brasileiras que possuam cursos de pós-graduação

reconhecidos e avaliados na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior ou em área afim.

§ 1º A universidade poderá, em casos excepcionais, solicitar parecer de instituição de ensino especializada na área de conhecimento na qual foi obtido o título.

§ 2º A universidade deve pronunciar-se sobre o pedido de reconhecimento no prazo de 6 (seis) meses da data de recepção do mesmo, fazendo o devido registro ou devolvendo a solicitação ao interessado, com a justificativa cabível.

§ 3º Esgotadas as possibilidades de acolhimento do pedido de reconhecimento pelas universidades, cabe recurso à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. (destaque meu).

No mesmo sentido os diplomas de pós graduação *stricto sensu* obtidos no exterior, inclusive nos demais países componentes do Acordo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), serão reconhecidos em território nacional por universidade brasileira reconhecida e avaliada que tenha curso “na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior”, conforme art. 48, § 3º da LDB.

Portanto os diplomas estrangeiros de graduação poderão ser revalidados em universidade pública brasileira, enquanto os diplomas de cursos de pós-graduação *stricto sensu* poderão ser reconhecidos nacionalmente por universidades públicas ou particulares. A LDB não previu a possibilidade de revalidação de pós-graduação *lato sensu* obtidos no exterior, bem como não há normatização elaborada pelo Conselho Nacional de Educação a respeito do tema. Decorrente de sua natureza, conforme tratada desde os termos do Parecer 977/65, não parece necessitar de regulamentação nesse sentido.

Assenta-se, assim, que a LDB não impede que brasileiros estudem onde melhor lhes aprouver, inclusive em Instituições de Ensino Superior estrangeiras, tendo, neste caso, resguardado seu direito de requerer e obter no Brasil, revalidação (por Universidade Pública, dos diplomas de Graduação) ou reconhecimento (por Universidade pública ou privada, dos diplomas de Pós-Graduação *stricto sensu*). Se assim não fosse, desnecessária seria a dupla distinção firmada pelo legislador nos §§ 2º e 3º do art. 48 da LDB quanto à revalidação para graduação (somente por Universidade Pública) e ao reconhecimento para pós-graduação *stricto sensu* (por Universidade, portanto pública ou privada).

As disposições da LDB sobre os diplomas acadêmicos obtidos no exterior constam somente de seu art. 48, comprovado que os legisladores, ao estabelecer o texto da LDB, fizeram uma lei geral e não regulamentar, procurando eliminar as minudências que poderiam ser deixadas para normas regulamentadoras e complementares federais, estaduais

e municipais, ou para estatutos e regimentos dos estabelecimentos de ensino (MOTTA, 1997).

Assim, as Leis de Diretrizes e Bases, no Brasil, estruturam as linhas gerais sobre princípios e sistemas de ensino, bem como se tornam instrumento de ação dos agentes e órgãos que compõem a administração federal da educação, pelo que se faz necessário analisar essa organização.

2.1.3 Organização da Administração Federal de Educação

O art. 16 da LDB, Lei nº 9.394/1996, indica que o sistema federal de ensino é composto, além das “instituições de ensino mantidas pela União” e das “instituições de educação superior, criadas e mantidas pela iniciativa privada”, também pelos “órgãos¹² federais de educação”, pelo que vale citar a atual estrutura organizacional do Ministério da Educação:

O Ministério da Educação compõe-se pelo Conselho Nacional de Educação, pelo Gabinete do Ministro e pela Secretaria Executiva.

Na Secretaria Executiva, encontram-se as Subsecretarias de Assuntos Administrativos e de Planejamento e Orçamento. À Secretaria Executiva e às suas Subsecretarias, vinculam-se o Colégio Pedro II, as Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais, os Centros Federais de Educação Tecnológica, as Instituições Isoladas de Ensino Superior e as Universidades Federais.

Ainda à Secretaria Executiva e às suas Subsecretarias, vinculam-se as Secretarias de Educação Profissional e Tecnológica; de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; de Educação Básica; de Educação Especial; de Educação a Distância e de Ensino Superior, bem como a representação do MEC nos Estados da Federação. E à Secretaria de Educação Especial vinculam-se o Instituto Nacional de Educação de Surdos e o Instituto Benjamin Constant.

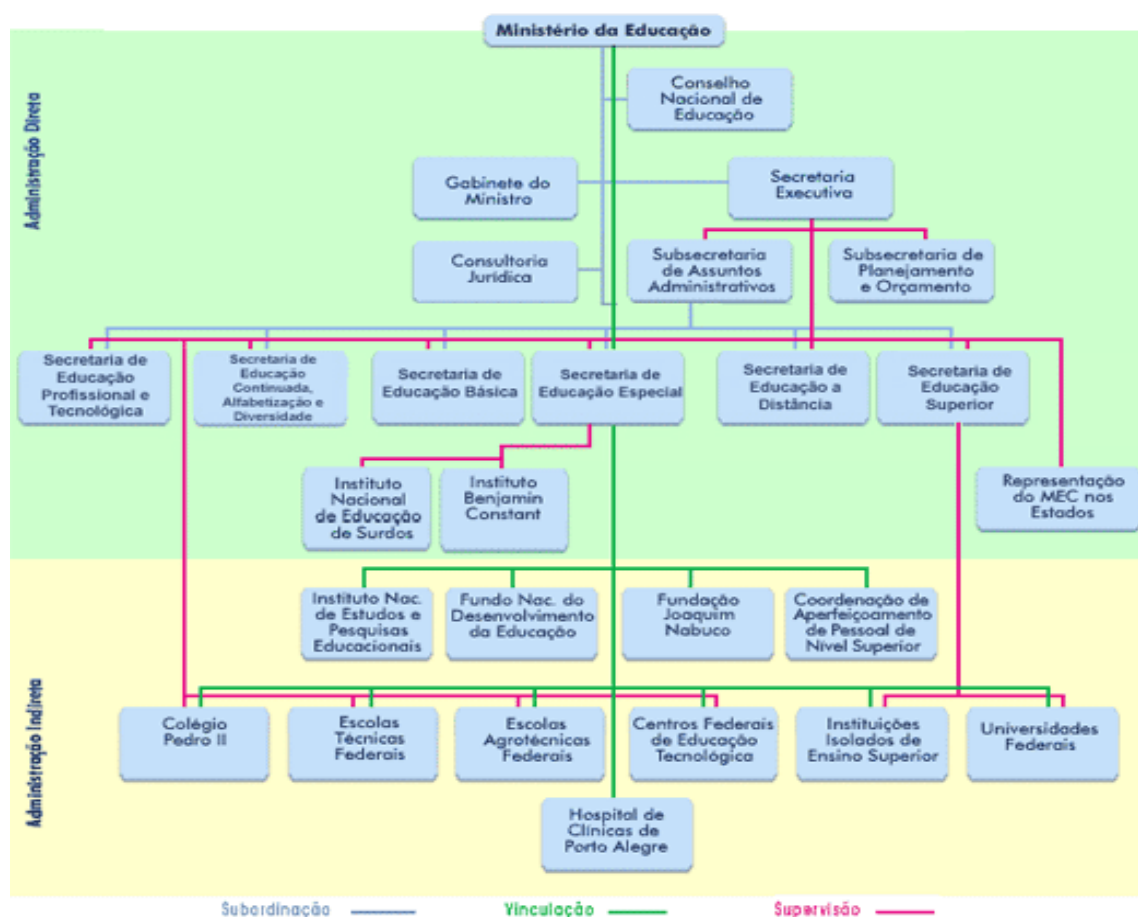
Diretamente vinculados ao Ministério da Educação encontram-se o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a Fundação Joaquim Nabuco, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e ainda o Hospital de Clínicas de Porto Alegre (BRASIL, 2012)

Assim, o expoente máximo administrativo federal é o Ministério da Educação, criado como Ministério da Cultura em 1985, transformado em 1992 no Ministério da Educação e do Desporto, passando, em 1995, a ser responsável apenas pela área da

¹² Órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado. [...] Então, para que tais atribuições se concretizem e ingressem no mundo natural é necessário o concurso de seres físicos, prepostos à condição de agentes (MELLO, 2003).

educação. Conforme consta no Portal do Ministério da Educação (MEC). Assim se compõe o seu organograma:

FIGURA 1



Organograma da Estrutura Organizacional do MEC. Acesso: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=173, em 22 de fevereiro de 2012.

Na continuação, a LDB, no art. 17¹³, dispõe sobre os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, que, além das “instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal”, das “instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal”, das “instituições de ensino

¹³ Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

fundamental e médio, criadas e mantidas pela iniciativa privada”, também possuem “órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente”.

No âmbito municipal de ensino, conforme o art. 18 da LDB, além das “instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal” e das “instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada”, compreendem-se “os órgãos municipais de educação”.

São estas as referências destacadas, nesse trabalho, especialmente no que se refere aos órgãos administrativos federais que regem a educação no país; observando-se que tais órgãos não possuem personalidade jurídica e por isso estão sempre ligados a uma entidade política: a União, ou a uma entidade administrativa, como uma autarquia ou fundação.

2.2 A Pós-graduação no Brasil

Em 1930, Francisco Campos, na Proposta do Estatuto das Universidades Brasileiras, apresentou ao Brasil uma pós-graduação no estilo europeu, o que se implantou no Curso de Direito no Rio de Janeiro e na Faculdade de Filosofia da Universidade de São Paulo (SANTOS, 2003).

De acordo com Santos (2003), no entanto, o termo “pós-graduação” foi utilizado de maneira formal na década de 1940, no art. 71 do Estatuto da Universidade do Brasil. A seguir, em um convênio firmado entre a Universidade do Brasil e a Fundação Ford (na área da biologia) e na sequência com a criação da COPPE – Comissão Coordenadora dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, nos anos 1960, foi estimulada a criação de cursos de pós-graduação no Brasil, sob a interferência da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

Neste período, adotou-se no Brasil o sistema híbrido para a pós-graduação, no sentido de que, para Verhine (2008), a pós-graduação no Brasil, mais fundamentada no sistema de pós-graduação dos Estados Unidos da América (EUA), também se baseou no sistema europeu. Este sistema de pós-graduação é típico do modelo de aprendizagem tutorial, onde o “professor-orientador” é a personagem central, porque o sistema europeu se criou a partir das corporações de professores. O doutorado faz parte da carreira acadêmica universitária, não havendo obstáculos à sua conclusão, numa modalidade pessoalmente dirigida pelo orientador, que culmina na defesa pública da tese (veio daí a indicação de “Professor Catedrático” que prevaleceu nas universidades do Brasil até 1968).

O modelo americano, para Verhine (2008, p. 166):

É mais profissional e organizado, numa abordagem focada no curso e não no professor, onde os alunos seguem uma estruturação de cursos, onde acumulam créditos (podem ser, p. ex. “conferências, seminários, obrigatórios e eletivos”, exames preliminares e de qualificação, que termina com a tese (a dissertation), defendida oralmente, mas não obrigatoriamente em público. [...] O sistema americano baseou-se nos grupos religiosos aliados ao governo colonial para a promoção dos interesses cívicos e religiosos das comunidades. O conhecimento dá-se na ênfase geral e tradicional, como “línguas clássicas, matemática, filosofia, e retórica”, sob regência de um Conselho de Curadores e seu presidente, estabelecida a universidade como um órgão de administração.

No modelo americano Verhine (2008) observa que adotou-se o conceito de “departamentos”, com limites estabelecidos aos poderes do professor, como sujeito de uma burocracia profissionalizada, com normas e regulamentos institucionais, e não o professor de cátedra como “unidade central da universidade”. Este modelo de universidade em departamentos e de pesquisa, segundo o mesmo autor, foi importado, pelos americanos no século XIX¹⁴, da Alemanha, sendo a primeira universidade desse modelo, a Universidade Johns Hopkins, criada em Baltimore no ano de 1876, tendo conferido seu primeiro título Ph.D. em 1878. Harvard adotou o sistema em 1880, seguida pela Universidade de Chicago e de Stanford. Assim, no início do século XX as universidades públicas americanas, como as da Califórnia, Wisconsin e Michigan seguiram o modelo. E conclui o autor sobre o modelo americano relatando que se intensificou nos anos 1920 com financiamentos da Fundação Rockefeller e, posteriormente, nos anos 1940 com a possibilidade de que os soldados que haviam lutado na Segunda Guerra Mundial pudessem cursar pós-graduação custeada pelo governo federal.

Verhine (2008) refere-se à base universitária original brasileira sobre o modelo europeu, notadamente o francês e seu sistema de cátedras e nos primeiros cursos de doutorado estabelecidos neste sistema (na USP, p. ex.),

Em 1968 este sistema se modificou de conformidade com uma proposta elaborada por um grupo de trabalho composto por brasileiros e americanos, pelo qual as universidades brasileiras substituíram o sistema de cátedra pelo modelo de pesquisa, proliferando os cursos de pós-graduação com a obrigatoriedade da obtenção do título de mestre aos

¹⁴ O autor esclarece que títulos de mestre e doutor já haviam sido concedidos antes deste período, “mas não como parte de um programa formalizado e estruturado. Graus de mestre foram outorgados por Harvard, no século XVII, mas não foram conseguidos através de estudos sistemáticos. Ao contrário, eles foram conferidos a professores e clérigos, vários anos após a graduação, em reconhecimento aos seus serviços prestados à comunidade” (VERHINE, 2008, p. 167).

professores assistentes e o de doutor aos professores adjuntos (VERHINE, 2008, p.168).

Em 1965 os cursos de pós-graduação no Brasil foram formalmente tratados através do Parecer nº 977 do Conselho Federal de Educação (CFE), aprovado em 3 de dezembro e uma vez homologado pelo Ministro da Educação, implanta o sistema da pós-graduação no Brasil seguindo o padrão norte-americano.

A pós-graduação *stricto sensu* dar-se-ia em dois níveis independentes e sem relação de pré-requisitos entre o primeiro e o segundo (mestrado e doutorado). A primeira parte dos cursos seria destinada a aulas e a segunda à confecção do trabalho científico de conclusão (dissertação ou tese). Os currículos seriam compostos conforme o modelo norte-americano, que compreendia o *major* (área de concentração) e o *minor* (matérias conexas) (SANTOS, 2003, p.630).

O sistema, após 1980, foi coordenado pelo Ministério da Educação, através da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior-, entidade que desempenha papel fundamental na expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em todos os Estados da Federação.

A Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual CAPES) foi criada em 11 de julho de 1951, pelo Decreto nº 29.741, com o objetivo de "assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país" (BRASIL/CAPES, 2011).

Autonomia, informalidade, boas idéias e liderança institucional tornaram-se marcas dos primeiros anos da CAPES, liderado então pelo professor Anísio Spínola Teixeira, designado na época como secretário-geral da Comissão. Em 1961, a CAPES subordina-se diretamente à Presidência da República. Com a ascensão militar em 1964, o professor Anísio Teixeira deixa seu cargo e uma nova diretoria assume a CAPES, que volta a se subordinar ao Ministério da Educação e Cultura¹⁵.

2.2.1 O Parecer nº 977/1965 do Conselho Federal de Educação

Os parágrafos que seguem mostram uma síntese do que é o Parecer nº977,

¹⁵ Passados 57 anos desde a criação da Capes, o Congresso Nacional aprova por unanimidade a Lei no 11.502/2007 [...]. Cria-se assim a Nova Capes que além de coordenar o alto padrão do Sistema Nacional de Pós-Graduação brasileiro também passa a induzir e fomentar a formação inicial e continuada de professores para a educação básica [...] (BRASIL/CAPES, 2011).

aprovado em 3 de dezembro de 1965, do Conselho Federal de Educação, instrumento que criou os cursos de pós-graduação no Brasil e foi assinado por Antônio Almeida Júnior, Presidente da Comissão de Educação Superior, pelo relator da comissão, Newton Sucupira, e ainda pelos Conselheiros Clóvis Salgado, José Barreto Filho, Maurício Rocha e Silva, Durmeval Trigueiro, Alceu Amoroso Lima, Anísio Teixeira, Valnir Chagas e Rubens Maciel. O referido Parecer foi homologado pelo Ministro da Educação e Cultura, Flávio Suplicy de Lacerda, em 6 de janeiro de 1966, e publicado no Diário Oficial da União em 20 de janeiro de 1966.

Na exposição dos motivos do documento, o Parecer nº 977/65, os membros da Comissão de Educação Superior justificam que a definição à época, de “pós-graduação” no Brasil não era operacional, permitindo equívocos pelo poder público e pelas escolas que a definiam. Vale observar que, a sugestão do então Ministro de Educação era pela adoção do sistema de pós-graduação americano, dividido em *master* e *doctor*, pelo que o desenvolvimento dos cursos ficasse sob a responsabilidade das universidades.

O documento esclarece que a origem do nome do sistema: “pós-graduação” vem da estrutura americana de suas universidades, onde a base comum denomina-se *college*, e contempla o *undergraduate* (os cursos ministrados no *college*) e num nível superior o que lá se denomina *graduate*. A denominação *graduate* refere-se nos EUA aos cursos de pós-graduação que “correspondem a estudos avançados das matérias do *college* visando aos graus de mestre ou doutor”, exigindo título de bacharel a quem deseje cursá-los.

Nos Estados Unidos a pós-graduação constitui o sistema de cursos que se seguem ao bacharelado conferido pelo *college*, normalmente coordenados pela Escola de Pós-Graduação (*Graduate School* ou *Graduate Faculty*, como é designada pela Universidade de Columbia) e com o poder de conferir os graus de mestre (M.A. ou M.S.) e de doutor (Ph.D., *Philosophiae Doctor*) (BRASIL, 1965, p. 166).

O documento explica que a escola americana sofreu influência do sistema alemão de educação: “correspondendo os estudos realizados no *college* americano aos do ginásio alemão em suas classes superiores, somente na pós-graduação seria alcançado o autêntico nível universitário”.¹⁶

Justificando a necessidade da regulação dos cursos de pós-graduação no Brasil, o

¹⁶ Percebe-se aqui a justificativa para críticas ao sistema de pós-graduação brasileiro, por reproduzir o sistema americano, gerando contradições e interpretações variadas, pois, no Brasil, ‘colégio’ não se refere a estudos universitários, mas sim de segundo grau, e ‘graduação’ se refere aos estudos universitários tendentes à formação acadêmica em grau superior.

documento apresenta a razão de que os cursos de graduação não são suficientes para “proporcionar treinamento completo e adequado para muitas carreiras”:

A pós-graduação torna-se, assim, na universidade moderna, cúpula dos estudos, sistema especial de cursos exigido pelas condições da pesquisa científica e pelas necessidades do treinamento avançado. O seu objetivo imediato é, sem dúvida, proporcionar ao estudante aprofundamento do saber que lhe permita alcançar elevado padrão de competência científica ou técnico-profissional, impossível de adquirir no âmbito da graduação. Mas, além destes interesses práticos imediatos, a pós-graduação tem por fim oferecer, dentro da universidade, o ambiente e os recursos adequados para que se realize a livre investigação científica e onde possa afirmar-se a gratuidade criadora das mais altas formas da cultura universitária (BRASIL, 1965, p. 164)

Ainda, o sentido lato dos cursos de pós-graduação não está ligado, necessariamente, aos objetivos da universidade, podendo tais cursos serem desenvolvidos por outras Instituições de Ensino Superior; o que não ocorre com o sentido stricto dos cursos de pós-graduação, reservado às universidades.

O sentido *lato*, cabível aos cursos que seguem à graduação. São os cursos de especialização, com “objetivo técnico-profissional específico sem abranger o campo total do saber em que se insere a especialidade”. Estes cursos de aperfeiçoamento ou de especialidade têm caráter eventual. Os cursos *lato sensu* “apenas oferecem certificado de eficiência ou aproveitamento que habilita ao exercício de uma especialidade profissional, e que poderão ser obtidos até mesmo em instituições não universitárias”. O sentido *stricto* destina-se ao “sistema de cursos que se superpõe à graduação com objetivos mais amplos e aprofundados de formação científica ou cultural”. Este sentido estrito atrela-se “aos fins especiais da universidade” (BRASIL, 1965, p. 166).

O documento, Parecer nº 977/65, demonstra a indeterminação do termo “pós-graduação” no contexto do art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação¹⁷, que distinguiu as três categorias de cursos como sendo: de graduação (abertos a matrícula de candidatos que hajam concluído o ciclo colegial ou equivalente, e obtido classificação em concurso de habilitação); de pós-graduação (abertos à matrícula de candidatos que hajam concluído o curso de graduação e obtido o respectivo diploma) e de especialização (aperfeiçoamento e extensão, ou quaisquer outros, a juízo do respectivo instituto de ensino abertos a candidatos com o preparo e os requisitos que vierem a ser exigidos) (BRASIL, 1965). O texto da lei mencionava a pós-graduação em uma alínea própria, o que levou os

¹⁷ O texto do documento é a exposição de motivos ao Parecer CFE nº 977/1965, aprovado em 3 dez. 1965, portanto faz referência à primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 4.024, de 1961.

autores do documento a concluir que a lei havia considerado a pós-graduação *sensu stricto* tal como fora definida naquela exposição dos motivos do Parecer.

O documento passa a definir as características dos cursos de mestrado e doutorado, estabelecidos com relativa flexibilidade para adequação aos regimentos das universidades. Os estudos compreendiam variadas matérias optativas ao aluno, sob orientação do “diretor de estudos” e outras referentes ao campo de concentração do curso. O total dos estudos se avalia em “créditos ou unidades equivalentes”.

Para o mestrado, especificou o mínimo de um ano, em 360 “horas de trabalhos escolares, aulas, seminários ou atividades de laboratórios”. Ainda, cumpre esclarecer que a Comissão concluiu que mestrado e doutorado são os dois níveis da formação da pós-graduação brasileira, ou seja, o mestrado não constitui condição indispensável à inscrição no curso de doutorado; o mestrado pode ser encarado como etapa preliminar na obtenção do grau de doutor ou como grau terminal (BRASIL, 1965, p. 171).

Para o doutorado o documento fixou o mínimo de dois anos, composto, cada ano, de 450 horas de atividades similares à do mestrado. Mestrado e doutorado se comporiam em duas fases:

A primeira fase compreende principalmente a frequência às aulas, seminários culminando com um exame geral que verifique o aproveitamento e a capacidade do candidato. No segundo período o aluno se dedicará mais à investigação de um tópico especial da matéria de opção, preparando a dissertação ou tese que exprimirá o resultado de suas pesquisas (BRASIL, 1965, p. 171).

Sobre a “determinação dos tipos de doutorado e respectiva designação”, o documento relembra a nomenclatura americana, onde a indicação é “Ph.D.” refere-se ao “*Philosophiae Doctor*”, ainda a germânica onde o Ph.D aplica-se a qualquer área de conhecimento. Ainda, na França, as ciências e humanidades contemplam o “*Docteur ès Sciences*” e o “*Docteur ès Lettres*” . (BRASIL, 1965, p. 174):

Compreendendo que o título PhD não correspondia adequadamente aos anseios universitários nacionais, o documento sugeriu a articulação do doutorado às “quatro grandes áreas seguintes: letras, ciências naturais, ciências humanas e filosofia”, ficando os “doutorados profissionais” com “a designação do curso correspondente como, por exemplo, doutor em engenharia, doutor em medicina etc.”. (BRASIL, 1965, p. 176).

Constatando-se a inconveniência também no que se referia ao mestrado, quanto à designação, as conclusões foram similares no que se referia ao doutorado: “Para evitar

maiores complicações propomos que o mestrado seja qualificado pela denominação do curso, área ou matéria correspondente” (BRASIL, 1965, p. 176). O conceito de pós-graduação *sensu stricto* foi apresentado como:

“o ciclo de cursos regulares em segmento à graduação, sistematicamente organizados, visando desenvolver e aprofundar a formação adquirida no âmbito da graduação e conduzindo à obtenção de grau acadêmico” (BRASIL, 1965, p. 166).

A intervenção americana no modelo de implantação da pós-graduação brasileira deu-se pela condução da política dos Estados Unidos da América – EUA à época, que era de estimular os países periféricos como mercados consumidores dos produtos industrializados pelos EUA, segundo Santos (2003). O autor contextualiza tal fato como uma dependência que desestimulou nos países periféricos a concorrência científica e tecnológica, o que prejudicou, por sua vez, investimentos na área.

Na década de 1960 implantou-se o mestrado em Matemática na Universidade de Brasília, doutorado no Instituto de Matemática Pura e Aplicada, mestrado e doutorado na Escola Superior de Agricultura de Viçosa, na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como os cursos de pós-graduação no Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e na UnB. O ITA, Viçosa e Federal do Rio de Janeiro seguiram a tendência norte americana e a USP seguiu a tendência europeia (SANTOS, 2003).

No Brasil, de acordo com Santos (2003), existe a preocupação excessiva com publicação de trabalhos e, se tal ocorre no exterior, o prestígio do pesquisador é maior. Este tipo de publicação ocorre na área de Ciências Exatas e Biológicas, por não estarem afetos, necessariamente, a um determinado território. Já os trabalhos da área de Ciências Humanas encontram dificuldades de serem publicados internacionalmente por se tratarem de temas circunscritos a uma determinada região ou país, o que não desperta o interesse dos editores estrangeiros. Relata o autor que em 1980 o professor Ernesto Hamburger¹⁸ propôs que os cursos de pós-graduação brasileiros se desvinculassem do modelo americano e se voltassem para temas de interesse nacional.

O sistema híbrido da pós-graduação brasileira possui algumas disfunções, no sentido de que se adotou a estrutura dos cursos norte-americanos e a forma de avaliação, com alta exigência, dos mestrados europeus (não-anglo-saxões), além do baixo prestígio

¹⁸O físico nuclear Ernesto Hamburger, ex-diretor da Estação Cultura da Universidade de São Paulo (USP), defende e luta pela idéia da popularização da Ciência.

dos mestrados norte-americanos (SANTOS, 2003).

Outro problema enfrentado é a incompatibilidade da nomenclatura e da estrutura dos cursos de pós-graduação brasileiros em relação aos estrangeiros. Tanto é assim que alguns cursos de pós-graduação da França não são reconhecidos como equivalentes a mestrado e doutorado pela USP.

Pode-se afirmar que os títulos de doctorat e docteur não aceitos pela USP sejam obtidos em programas sem a devida qualidade ou em estruturas curriculares e exigências acadêmicas incompatíveis com os padrões nacionais de doutorado (SANTOS, 2003, p.634)

Quanto ao doutorado, o Parecer nº 977/65 respalda o modelo americano do *Philosophy Doctor* (Ph.D - doutor em filosofia) que se refere a “doutorado de pesquisa”, enquanto aos demais (“doutorado em Ciências Médicas, Engenharia, Educação e outros”) referem-se a “doutorados profissionais”. (BRASIL, 1965).

Santos (2003) comenta aspectos ligados ao “estrangeirismo” e ao mesmo tempo adverte para os cuidados que se deve ter quanto à eventual unificação de títulos para a educação, diante do processo de globalização, pelo que vale citar:

O deslumbramento com tudo o que é “estrangeiro” leva muitos a estabelecerem como objetivo de vida a realização de um curso de pós-graduação no exterior, sem que muitas vezes se atentem para as qualificações da instituição para onde se dirigem e conseqüentemente para o valor do título que obterão. A globalização é um fenômeno que ultrapassa o campo econômico e atinge outros setores, inclusive a educação. Embora uma hipotética “unificação” de títulos seja inviável, é razoável pensar em se estabelecerem mundialmente padrões mínimos de qualidade para a identificação de instituições idôneas que se caracterizem pela excelência (SANTOS, 2003, p. 636).

Culminando com a assertiva do Parecer nº 977/65 de que “em matéria de pós-graduação ainda estamos por criar uma tradição”, vale analisar a forma de avaliação governamental do sistema como etapa para se compreender as eventuais dificuldades que podem surgir no intercâmbio internacional do MERCOSUL para a educação, em especial para o ensino superior.

2.2.2 A avaliação governamental da pós-graduação nacional

Para Sguissardi (2006), ao tratar do Modelo CAPES de avaliação dos cursos nacionais de pós-graduação, perquiri o sentido dessa avaliação, se ocorre de maneira estrita

ou se tem o sentido de “regulação, controle e acreditação, próprios de um órgão financiador”, o sistema mensura a quantidade da produção científica do pesquisador e não sua formação “integral”. Para a autor, o Modelo CAPES de avaliação é mais

[...] um conjunto de procedimentos e de ações de regulação e controle para acreditação ou garantia pública de qualidade no interesse do Estado e também da sociedade, do que um modelo típico de avaliação, no caso entendida como avaliação educativa ou diagnóstico-formativa” (SGUISSARD, 2006, p.76)

Sguissardi (2006) destaca a visão acadêmica e social de que o Sistema CAPES de avaliação é resultado de uma agência financiadora, que premia, pune e exclui, de acordo com uma classificação baseada em procedimentos de mensuração, quantificação e qualificação próprios, que se traduzem em poder, emprego, oportunidades e condições de trabalho, por exemplo.

O sistema não permite escolhas, tornando a avaliação inútil por falta de confronto com a “livre opinião do corpo discente sobre o funcionamento e qualidade do ensino”. A partir dessa opinião, trata da ambiguidade daquela avaliação, face à falta de autonomia da comunidade acadêmica frente ao Estado e sua “ausência de cultura de avaliação e auto-avaliação institucional e porque sempre se ateuve a responder a demandas externas, estatais, de avaliação” (SGUISSARDI, 2006, p.77).

Para este autor, a academia, reconhecendo a legitimidade daquela avaliação, toma atitude conformista ao temer o fato de que não identifica claramente a natureza da avaliação, deixando à CAPES “todo o poder de definir a efetiva qualidade que devem ter os programas de pós-graduação”. Algumas tentativas de aperfeiçoamento do “Modelo CAPES de Avaliação” foram efetuadas pela Diretoria e Comissões de Avaliação da CAPES, bem como por instituições científicas e fóruns da área, no sentido de que, sem abandonar-se o “procedimento de regulação e controle”, o modelo assumisse “características da avaliação educativa ou diagnóstico-formativa”.

Talvez seja hora de se pensar seriamente em pôr mãos à obra na implementação de formas de auto-avaliação institucional que garantam o alcance dos objetivos de qualidade que se julga próprios da pós-graduação brasileira e que possivelmente não coincidam com os de uma agência financiadora, reguladora e credenciadora estatal (SGUISSARDI, 2006, p. 79).

O sistema de avaliação da CAPES parece aproximar-se mais de um controle de eficiência, com menor preocupação por uma avaliação educativa ou diagnóstico-formativa

que possibilite novos avanços e parâmetros de pesquisa. E a partir do que foi apresentado que propomos considerar sobre o sistema universitário nos países do MERCOSUL, devido ao número expressivo de brasileiros que buscam aperfeiçoamento acadêmico nos países formadores do bloco motivados pelas facilidades apresentadas através da proximidade de cultura, semelhança do idioma e proximidade geográfica.

Proximidade geográfica esta, vale dizer, que se choca com uma região composta pelas zonas sul da América do Sul, conhecida por Cone Sul, que Manfroi (1992) entende como “a parte da América do Sul, formada por nações com povos de etnias variadas, que falam duas línguas preponderantes, o português e o espanhol, e diversas línguas originadas das culturas primitivas e dos imigrantes” (MANFROI, 1992, p. 8). Assim é que a geografia proporciona uma relação mais próxima para facilitar o intercambio cultural entre os países do Cone Sul, que, no entanto as fronteiras culturais se encarregam de dificultar um avanço mais intenso, além de outros aspectos como a legislação, evidentemente.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA UNIVERSITÁRIO NO MERCOSUL

Em novembro de 1993, o Grupo de Estudos sobre a Universidade (GEU), promoveu junto à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o seminário “Universidade e Integração no Mercosul”. O encontro deu origem a um livro, organizado por Morosini (1994), que por sua vez destaca os impasses à integração dos países do Mercosul como significativamente superiores aos projetos de mobilidade acadêmica dos países ricos. A autora entende que a história das Instituições Universitárias na região é marcadamente desigual, em que pese existir centros de excelência, porém:

Mantido o atual quadro é possível afirmar que a cooperação institucional na região deve ficar restrita, basicamente, a exploração de oportunidades educacionais por estudantes de países menos desenvolvidos nos sistemas de ensino superior mais diferenciados e modernos na região (MOROSINI, 1994, p. 287).

No que se refere ao acesso à Educação na América Latina, a Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação, com duração de dez anos, descreve, no item 4 – Educação Superior, 4.1 – Diagnóstico:

No conjunto da América Latina, o Brasil apresenta um dos índices mais baixos de acesso à educação superior, mesmo quando se leva em consideração o setor privado. Assim, a porcentagem de matriculados na educação superior brasileiro em relação à população de 18 a 24 anos é de menos de 12%, comparando-se desfavoravelmente com os índices de outros países do continente. A Argentina, embora conte com 40% da faixa etária, configura um caso à parte, uma vez que adotou o ingresso irrestrito, o que se reflete em altos índices de repetência e evasão nos primeiros anos. Mas o Brasil continua em situação desfavorável frente ao Chile (20,6%), à Venezuela (26%) e à Bolívia (20,6%) (BRASIL, 2001).

Manfroi (1992) defende a integração entre os países do Cone Sul, principalmente no que se refere às universidades, para que “o ensino nessa parte do mundo, integrado no continente, propicie evolução e justiça, onde as universidades terão um papel preponderante como um dos elementos propulsores dessa nova postura entre povos, já que são o centro da maior parte dessa inteligência”. O autor define o processo de integração como:

[...] uma ação para diminuir barreiras entre nações e povos; aprimorar o desenvolvimento científico, tecnológico, social e cultural, através da cooperação e capacitação em setores específicos, com a obtenção de melhores resultados e diminuição de custos. Integração, portanto, não

pode ser entendida como incorporação, substituição ou introdução de. Ela deve ser entendida como o processo de aproveitamento de elementos necessários em determinados setores para melhorar o equilíbrio dos componentes do meio (MANFROI, 1992, p. 8)¹⁹.

Neste panorama de continente, o autor situa a universidade como uma instituição superior que abrigará um “conjunto de unidades”, destinada à formação de seres humanos, onde se criará e se adaptará o conhecimento “visando ao desenvolvimento educacional, cultural, científico, tecnológico e social da população” (MANFROI, 1992, p. 7).

Este autor observa que uma integração entre os países pode ocorrer em um processo somente para somar peculiaridades. Mas adverte, se a integração for utilizada para a construção de um outro tipo de realidade mais evoluída e mais justa, promovendo o desenvolvimento da região e o progresso social, esse processo passa pelo desenvolvimento e o aproveitamento da inteligência. Liedke (1992) aponta na América Latina, alguns dos motivos de resistência ao “processo de modernização em educação”:

Os valores centrais da sociedade relutam em “aceitar algumas mudanças valorativas implícitas (ou supostamente implícitas) no desenvolvimento (racionalismo, individualismo, etc.)”; na estratificação social, ocorre “resistência a modificar o sistema de estratos fechados”; na organização da família há “resistência a aceitar o grau de secularização da família implicado no desenvolvimento com a tendência a manter formas tradicionais inadequadas à nova estrutura”; na organização política dá-se resistência à ampliação do “nível de participação política” (LIEDKE, 1992, p. 44-45).

Liedke (1992) aponta, ainda, o artificialismo do discurso salvacionista dos regimes autoritários, comuns aos países da América Latina e analisa as tendências dominantes no campo cultural como sendo regressiva que se reflete nessas sociedades e reduz o acesso à educação em todos os níveis e aos “bens de cultura de massa”. E chama atenção para:

A “gravidade da crise educacional e particularmente da educação superior e das condições de desenvolvimento de atividades de pesquisa técnico-científica no contexto dos atuais governos ‘neoliberais’ no Brasil e no Cone Sul”, configurando-os como casos de “possível regressão cultural em contextos formalmente democrático-constitucionais”. (LIEDKE, 1992, p. 51),

¹⁹ Manfroi (1992, p. 8) aponta a “larga história de tentativas e avanços dessas nações, dizendo que os problemas sociais delas são similares.” “[...] desemprego, falta de saúde, habitação, educação e saneamento básico; endividamento do setor público; dependência econômica e cultural; atraso nas ciências, na tecnologia e uma gritante má distribuição do produto, do trabalho, da riqueza”.

Para Leite e Morosini (1992), a universidade da América Latina enfrenta o desafio das aceleradas mudanças político-sociais mundiais: “a “bipolaridade” mundial foi substituída pela “multipolaridade”; os poderes mundiais se aglutinam, se reunificam, se integram e se realinham, devendo a América Latina, esforçar-se para se inserir nessa nova ordem mundial”. As autoras, defendendo a integração entre as universidades da América Latina, dizem:

Este processo passa pela universidade, como espaço por excelência da argumentação científica, importando o acervo de conhecimento sobre a América Latina já disponível, sendo que discutir sobre esse acervo “constitui o primeiro papel que realiza e justifica o ser universidade” (LEITE e MOROSINI, 1992, p. 24).

O processo interativo do sistema universitário no MERCOSUL não se restringe à universidade. Outras condicionantes são apontadas, inclusive a relação do Estado com a universidade e com a sociedade. Uma realidade histórica, econômica, política e social que se entrelaça, porém com contornos próprios. Assim é que as citadas autoras advertem, ainda, para a importância do Estado no processo:

A integração universitária nos países do Cone Sul²⁰ tem como articulador o Estado, figura que serve para minimizar as diferenças sociais e diminuir a pobreza resultante do processo de circulação capitalista existente. Esse processo de integração dos países do Cone Sul se apoiará entre outras possibilidades, o conhecimento interdisciplinar decorrente da relação Estado, Universidade e Sociedade, onde a Universidade, por sua autonomia científica e organização estatal, será um componente chave do processo. (LEITE e MOROSINI, 1992, p. 17)

As universidades da América Latina têm papel importante no processo de desenvolvimento auto-sustentado da região, cabendo-lhes: fortalecer a capacidade tecnológica; associar-se ao setor produtivo de maior porte para o fomento das pesquisas; associar-se às pequenas e médias empresas para fomentar seu crescimento; buscar tecnologia infra-estrutural para auxiliar a superação das “desigualdades sociais comuns aos países partícipes da integração”; articular-se com movimentos sindicais e sociais para contribuir a um projeto de sociedade; mediar tensões das forças heterogêneas que co-existem no meio social; formar mão-de-obra para os mercados de trabalho (LEITE e MOROSINI, 1992). As autoras apontam o início da integração entre os países do Cone Sul com a criação do MERCOSUL e consideram a universidade como um dos atores mais bem

²⁰ O Cone Sul é uma região composta pelas zonas sul da América do Sul.

preparados para auxiliar nessa integração, alargando os horizontes da cooperação comercial, para o campo sócio-cultural, onde “seguramente, as universidades deverão ter papel relevante”, nos moldes das universidades brasileiras.

Motta (1997) aponta entre os exemplos de integração no ambiente universitário latino-americano, as experiências da Associação de Universidades Grupo Montevideu (AUGM), apoiada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e pela Organização Universitária Interamericana (OUI), que integra universidades brasileiras, argentinas, paraguaias e uruguaias e a iniciativa da “Rede Deusto de Estudos de Direção de Empresas no Cone Sul”, que mobiliza universidades jesuíticas do mundo, que incluem no programa universidades latino-americanas. Aponta o mesmo autor, ainda, a união de órgãos internacionais em convênios para a integração latino-americana da educação, exemplificando com os convênios “da Cátedra UNESCO”; da “Rede de Integração e Mobilidade Acadêmica” (RIMA); o Programa Ibero-Americano de Mobilidade Interuniversitária em Ramos Avançados de Licenciatura (MISTRAL).

Motta (1997, p. 505) conclui que: “Infelizmente pouco foi feito pelos governos dos países das Américas para a concretização dos objetivos decorrentes dessa nobre finalidade”, mas adverte:

- 1) acabaram-se as fronteiras ideológicas;
- 2) a presunção de superioridade de um povo sobre outros se identifica com racismo, preconceito ou discriminação sem qualquer fundamento científico;
- 3) uma nova consciência do homem, do mundo e da humanidade está se formando e levando a juventude a superar as visões tradicionais e a se conscientizar de que uma universalidade autêntica, isto é, que leve à unidade respeitando a variedade, é possível e desejável;
- 4) os paradigmas e as posturas tradicionais, e até atuais, são questionados, tanto no plano científico quanto no da moral;
- 5) o nacionalismo estreito perde substância e força de mobilização, pela compreensão da história e dos problemas sócio-econômicos além dos projetos nacionais;
- 6) grandes blocos ou espaços econômicos derrubam as fronteiras entre nações e, ao mesmo tempo em que reforçam peculiaridades regionais, facilitam o respeito mútuo e a cooperação entre as nações, acompanhando o crescimento do fenômeno da globalização;
- 7) diminui a indiferença de cada povo, em relação à realidade de outros países e cresce o espírito de solidariedade universal (MOTTA, 1997, p. 499).

As universidades, não sem uma política sistêmica dos Estados de entrelaçamento de objetivos políticos, já estão inseridas no processo de integração do Mercosul. Para tanto, é

preciso que as universidades, além das ações, provoquem cada país e mesmo regiões a estabelecerem metas e objetivos congruentes com as inovações do presente, porém, sem se desvincular do processo de integração: as experiências anteriores.

3.1 Experiências anteriores de integração latino-americana

Por recomendação da Resolução da VIII Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, realizada na Cidade do México, visando reprimir as ameaças e os atos de agressão contra qualquer dos países da América, foi elaborado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), concluído e assinado no Rio de Janeiro em 2 de setembro de 1947. Trata-se da primeira experiência de integração latino-americana, com a intenção de garantir a integridade do território, da soberania e da independência política de cada Estado signatário, ainda sob os escombros do pós-guerra.

Os precedentes do MERCOSUL, após o TIAR, foram marcados pela Associação Latino-Americana do Livre Comércio – ALALCA -, em 1960; Assistência Recíproca Petrolífera Latino-Americana, em 1961; Associação Latino-América de Instituições Financeiras para o Desenvolvimento, em 1968; Grupo Andino, em 1969; Sistema Econômico Latino-Americano – SELA, em 1975; Associação Latino-Americana de Integração – ALADI -, em 1980; Ata para a Integração Brasil Argentina (PICAB), em 1986; Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre Brasil e Argentina, em 1988; e, em 1990, este último tratado foi assinado com a participação de Uruguai e Paraguai, além dos anfitriões Brasil e Argentina.

Assim, como se esperava, o Tratado de Assunção, formando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), firmado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, foi assinado em 26 de março de 1991 pelos respectivos presidentes Carlos Menem, Fernando Collor de Mello, Andrés Rodríguez e Luis Alberto Lacalle.

O Tratado de Assunção foi o resultado de uma complexidade de momentos históricos pós Segunda Guerra Mundial, onde os pactos transitaram do interesse de defesa das soberanias de cada país ao liberalismo econômico de não ou menor intervenção estatal no processo de globalização.

Posteriormente, o Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994, reconheceu a personalidade jurídica de direito internacional do MERCOSUL, com garantia aos países membros, da condição de parceiros econômicos no plano internacional.

Do Tratado de Assunção, destacam-se os princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio. Tais princípios estabeleceram um sentido de escalonamento dos objetivos que, no transcurso do caminho trilhado pelo MERCOSUL, irão se sobrepor à integração econômica, na medida do potencial de congruência de cada Membro. No Preâmbulo do Tratado de Assunção consta o convencimento

[...] da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviço disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes (BRASIL, 1991).

Vale lembrar que o MERCOSUL, além de ser uma organização internacional é titular de personalidade jurídica internacional, formada por quatro países membros, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e cinco associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A integração econômica entre estes países já existe, o que se pode discutir é o seu grau de intensidade e comprometimento, assim como a integração para a educação.

3.2 O Processo de integração latino-americana para a Educação

O Tratado de Assunção não contém a expressão “educação”, observa Costa (2003), no entanto, em 1991, com o encontro entre ministros da Educação, tem início o Setor Educacional no MERCOSUL, no mês de dezembro do mesmo ano da assinatura do Tratado de Assunção que culminou com a assinatura do Protocolo de Intenções, visando a integração educacional.

Em 1992, criou-se o MERCOSUL Educacional, composto pelos Ministros da Educação dos quatro países, com a aprovação do Conselho do Mercado Comum (CMC), cujas ações foram definidas no Plano Trienal para o Setor de Educação no contexto do MERCOSUL, com vigência até dezembro de 1997.

As deliberações do Setor Educativo, a partir de então, passaram a estabelecer as diretrizes das ações governamentais de cooperação educacional entre os países componentes do bloco.

As Atas das Reuniões de Ministros da Educação e Protocolos de Intenções oficializam e marcam as políticas a serem implementadas com sustentação nos valores que a educação e o avanço científico e tecnológico significam para o desenvolvimento dos

países-membros do Acordo, de acordo conforme o Item 1 do Anexo III do Tratado de Assunção: “As controvérsias que possam surgir entre os Estados Partes como consequência da aplicação do Tratado serão resolvidas mediante negociações diretas” (BRASIL, 1991).

3.2.1 As Reuniões de Ministros e a Pós-Graduação

O Regimento da Reunião de Ministros, assinada em 7 de dezembro de 1999, em Montevideu, em seu artigo 1.º destaca a composição do instituto, a ser “integrada pelos Ministros do Interior ou funcionários de hierarquia equivalentes dos Estados Partes”.

Assim, as reuniões passaram a adotar resoluções e soluções sempre na presença e com a aquiescência de cada um dos representantes dos quatro Estados Partes, nos termos do artigo 4.º. Foi também regulamentada a participação, em circunstâncias especiais, dos países associados (Chile e Bolívia), conforme consta:

A partir da aprovação das decisões CMC 14/96 “Participação de Terceiros Países associados nas reuniões do MERCOSUL” e 12/97 “Participação do Chile nas reuniões do MERCOSUL”, os Ministros do Governo da República da Bolívia e do Interior da República do Chile passaram a participar das Reuniões de Ministros do Interior do MERCOSUL e, por intermédio dos funcionários devidamente designados, dos Encontros das Comissões Técnicas respectivas. Os Acordos aprovados serão assinados, em primeiro lugar, entre os Estados-parte do MERCOSUL. Quando as partes o creiam de interesse, os mesmos Acordos serão assinados entre o MERCOSUL, a Bolívia e o Chile (BRASIL, 1999)

Do referido Regimento, vale destacar também o artigo 3.º, para o qual as decisões serão adotadas por consensos e as conclusões serão lançadas em Atas e arquivadas na Secretaria Administrativa do MERCOSUL (Regimento Interno do CMC, art. 17, parágrafo 2º - Dec CMC nº 2/98).

Das Reuniões de Ministros, realizadas a partir de 1991, importante destacarmos a seguir alguns aspectos formadores das decisões direcionadas à pós-graduação, em um processo gradativo, por exemplo, fixando datas para o reconhecimento de títulos de nível primário e médio não técnico para o primeiro semestre de 1994, como prazo máximo, nos termos da V Reunião de Ministros da Educação (Montevideu, 1993). Para os níveis fundamental e médio não técnico e de denominações equivalentes, observe-se os termos da VI Reunião de Ministros da Educação, realizada em Buenos Aires, em 1994.

Na VII Reunião de Ministros da Educação, realizada em Assunção (1995), foi aprovado o Protocolo de Integração Educacional de Reconhecimento de Títulos Universitários para o prosseguimento de estudos de pós-graduação nas universidades dos países do MERCOSUL.

A importância do primeiro Plano Trienal para a Educação, apresentado na II Reunião de Ministros da Educação, no entanto, tem-se pelo planejamento de sua atuação, em três áreas: a formação de uma consciência favorável ao processo integrativo, a capacitação de recursos humanos que contribuam para o desenvolvimento econômico e a integração dos sistemas educacionais.

O primeiro plano visa à formação de uma consciência social favorável ao processo de integração; o segundo direciona-se para a capacitação de recursos humanos da região e para o desenvolvimento de ações de integração. Destacam-se nesses planos o ensino básico e médio, uma vez que nesses níveis se constituem os capítulos futuros da integração. O terceiro programa previsto refere-se à compatibilização e a harmonizações dos sistemas educacionais. (COSTA, 2003, p. 47)

Esse primeiro Plano Trienal (1992-1994) e o Documento MERCOSUL (2000) estabeleceram as ações a serem desenvolvidas para o setor educacional do MERCOSUL entre 1992 a 1998. Durante esse período, em 21 de junho de 1996, ocorre a X Reunião de Ministros da Educação dos países signatários do MERCOSUL, do qual “constou a recomendação de que se preparasse um Protocolo sobre a admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nas instituições universitárias da Região”.

Assim, o Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, foi assinado em 11 de junho de 1997, em Assunção, e seu Anexo, firmado em 15 de dezembro de 1997, em Montevideu, que por sua vez foi substituído pelo Protocolo que culminou na aprovação do Decreto Legislativo nº 800/2003, aprovado no dia 14 de junho de 1999, na cidade de Assunção.

Em 1998, quando da elaboração do Segundo Plano Trienal (1998/2000), a aprovação de protocolos facilitadores do reconhecimento e da equiparação de estudos, da livre circulação de estudantes, do intercâmbio de docentes universitários e da formação de recursos humanos em nível de pós-graduação, demonstram o mesmo sentido das políticas educacionais para o MERCOSUL, como o seguimento do Tratado de Assunção, através da

integração, como condição fundamental para acelerar seu processo de desenvolvimento econômico com justiça social.

No entanto, o referido Decreto Legislativo nº 800/2003, regulamentado pelo Decreto nº 5.518/2005, no Brasil, deixará no território brasileiro, como legado dessa política de integração para a pós-graduação, conflitos de interesse entre os diversos segmentos e organismos sociais.

Na sequência a pesquisa tratará do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL e demais disposições referentes ao reconhecimento de títulos de pós-graduação *stricto sensu* obtidos nos demais países que compõem o MERCOSUL e seu reconhecimento no território nacional.

4 O RECONHECIMENTO DE TÍTULOS ORIUNDOS DE CURSOS REALIZADOS EM UNIVERSIDADES DO MERCOSUL

Cabe agora discorrer sobre o caso dos títulos obtidos em universidades de países com os quais o Brasil celebrou acordo internacional para a aceitação mútua com base no Decreto Legislativo nº 800, de 23 de setembro de 2003, ratificado pelo Decreto nº 5.518, de 23 de agosto de 2005²¹.

Como se trata de um acordo internacional, ou seja, Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul, celebrado em Assunção em 14 de junho de 1999, para ter validade no Brasil, o Congresso Nacional deveria aprovar, e aprovou, inserindo-o na nossa legislação interna por meio do Dec. Legislativo nº 800/2003. Após então, este Decreto, foi apenas ratificado pelo Presidente da República, e publicado por meio do Decreto Presidencial nº 5.518, de 23 de agosto de 2005, em obediência ao disposto nos arts. 49, I, e 84, VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil. No entanto, deve-se observar que o Brasil depositou seu instrumento de ratificação em 21 de maio de 2004 e, portanto, o Decreto Legislativo nº 800/2003 entrou em vigor internacional e para o Brasil em 20 de junho de 2004.

A aplicabilidade do Acordo, e não os requisitos de sua forma, no entanto, e no caso da pós-graduação, em especial, geraram múltiplas dúvidas e interpretações, como: se o reconhecimento é automático, se apenas um facilitador no sentido de validação por uma universidade, ou ainda se a parceria multinacional é de caráter temporal e não se aplica aos nacionais do país onde sejam realizadas as atividades de docência e pesquisa.

Assim, no que se refere à aplicabilidade do Decreto nº 5.518/2005, várias são as interpretações que se buscam, sustentadas pela necessidade de preencher os vazios da legislação. O Acordo para admissão de títulos e graus universitários, nos termos do Decreto nº 5.518, de 23.08.2005, vale lembrar, foi antecedido pela aprovação do Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 800, de 23 de outubro de 2003, estando esses diplomas legais em perfeita consonância com os arts. 49, I, e 84, VIII, estes da Constituição Federal.

No sistema jurídico brasileiro, os atos internacionais não dispõem de primazia hierárquica sobre as normas de direito interno. A eventual

²¹ Foi publicado em 24 de agosto de 2005 no Diário Oficial da União, ato este que se constitui em requisito para que a norma esteja em vigor.

precedência dos tratados ou convenções internacionais sobre as regras infraconstitucionais de direito interno somente se justificará quando a situação de antinomia com o ordenamento doméstico impuser, para a solução do conflito, a aplicação alternativa do critério cronológico ("lex posterior derogat priori") ou, quando cabível, do critério da especialidade (ADI 1480 MC/DF, DJ 18/05/2001, rel. Ministro Celso de Mello).

Considerando que o Acordo Internacional firmado entre os países do MERCOSUL se integrou à ordem jurídica interna, na mesma hierarquia da Lei de Diretrizes e Bases, haverá necessidade de verificar a eficácia dos dispositivos de um e outro, vez que parecem conflitantes, é só uma questão de hermenêutica. Se for mantida a aplicação do art. 48, § 3º, da LDB de forma genérica, a todos os casos, não haveria sentido algum o Acordo.

A manifestação do Poder Judiciário nacional pode ser espelhada pela decisão da relatora do Tribunal Regional Federal (TRF) da 1.^a Região, Desembargadora Federal Selene de Almeida, ao esclarecer que o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes no MERCOSUL dispõe que a admissão dos títulos de pós-graduação depende de procedimentos a serem estabelecidos e, portanto, não é automática.

A Desembargadora concluiu que, “tratando-se de docente que pretende utilizar o diploma estrangeiro para fins de progressão funcional, faz-se necessária a validação do documento, nos termos do § 3.º do art. 48 da Lei 9.394/96, que veta a recepção automática de tais diplomas”.

A Resolução nº 3 de 1º de fevereiro de 2011, depois de um longo tempo de discussões, como se verá mais adiante estabelece os procedimentos e limites sobre o reconhecimento de títulos de pós-graduação stricto sensu, mestrado e doutorado, obtidos nos Estados Partes do MERCOSUL. Esta Resolução traz, em seu preâmbulo, os fundamentos legais para as recomendações gerais de esclarecimentos do Acordo disposto no Decreto Legislativo nº 800/2003 e no Decreto Presidencial nº 5.518/2005, nos termos do art. 12, que dispõe: “A reunião de Ministros de Educação emitirá recomendações gerais para a implementação deste Acordo”. Inclui também, a Resolução, como fundamento, a Decisão do Conselho do Mercado Comum – CMC nº 29, de 7 de dezembro de 2009, pelo que vale destacar:

O Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista o disposto na Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, com redação dada pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, na Lei nº 9.394, de 20 de

dezembro de 1996, **considerando o Decreto Legislativo nº 800, de 23 de outubro de 2003, promulgado pelo Decreto nº 5.518, de 23 de outubro de 2005**, que instituiu a admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades de pesquisa e docência nos Estados Partes do MERCOSUL, **de acordo com a regulamentação contida na Decisão do Conselho do Mercado Comum – CMC nº 29, de 7 de dezembro de 2009**, e com fundamento no Parecer CNE/CES nº 118, de 7 de maio de 2010, homologado por Despacho do Senhor Ministro de Estado da Educação, publicado no DOU de 9 de dezembro de 2010, resolve:

[...]

Art. 4º A admissão do título de pós-graduação *stricto sensu*, mestrado e doutorado, não é automática e deve ser solicitada a uma universidade, reconhecida pelo sistema de ensino oficial, e que conceda título equivalente, especificando as atividades de docência e pesquisa a serem exercidas, sua duração e instituição receptora.

[...]

Fazendo um breve parêntese, no entanto, vale dizer o art. 10 do Acordo constante nos referidos Decretos: “O presente Acordo poderá ser revisto de comum acordo, por proposta de um dos Estados Partes”. Assim, entendido como uma revisão, em tese, a Decisão do Conselho do Mercado Comum – CMC nº 29, de 7 de dezembro de 2009, esta deveria, para ter validade, seguir o mesmo trâmite de aprovação pelo Congresso Nacional e de publicação, pelo Executivo nacional, por se tratar de conteúdo modificativo do Acordo que gerou o Decreto Legislativo nº 800/2003 e o Decreto Presidencial nº 5.518/2005.

Em continuidade, por se tratar de matéria conexa ao tema proposto, recentemente, em 24 de maio de 2011 o Senado Brasileiro aprovou o Projeto de Decreto Legislativo de nº 636/10, instituindo o acordo sobre a criação do Sistema de Credenciamento de Cursos de Graduação para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica dos Respetivos Diplomas no MERCOSUL e Estados Associados. O relator, senador Cristovam Buarque, salientou em seu voto que “A integração no MERCOSUL só se tornará realmente eficaz quando, além do domínio econômico e comercial, a convergência se operar nos ramos das atividades humanas básicas” (BRASIL, 2011). De acordo com o texto aprovado, o sistema de credenciamento facilitará a movimentação de pessoas entre os países do MERCOSUL e servirá como apoio para mecanismos regionais de reconhecimento de títulos ou diplomas universitários. A matéria recebeu parecer favorável da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Enfim, o acordo determina que cada Estado designará uma agência nacional de credenciamento. Esse credenciamento será registrado pela Rede de Agências Nacionais de Credenciamento.

Voltando à questão do reconhecimento dos títulos de pós-graduação, em

decorrência do Acordo, vale destacar que o presente estudo não tem como objetivo de análise, questões como a proliferação dos cursos de pós-graduação oferecidos por Universidades privadas estrangeiras, sua qualidade, reputação ou credenciamento no país de origem. Outrossim, não serão analisadas área de conhecimento do curso obtido e a questão da incompatibilidade de cargas horárias entre o curso ofertado no exterior (países signatários do MERCOSUL) com os cursos de Mestrado ou Doutorado legalmente reconhecidos e em funcionamento em universidades brasileiras credenciadas pelo MEC/CAPES.

No entanto, o reconhecimento de títulos de pós-graduação *scrito sensu* (Mestrado e Doutorado) revela-se, no Brasil, mais nos equívocos de interpretação da legislação estampada no Decreto nº 5.518/2005, que nas questões do Direito Internacional Público ou relações com os Estados Partes. A exemplo dessa questão vale citar que a Advocacia Geral da União, por meio da Procuradoria-Geral Federal- CEFET/PR, em Nota Técnica sob nº 217, de 20 de setembro de 2005 emite parecer à Diretoria de Orçamento e Gestão do CEFET/PR, logo após a promulgação do Decreto nº 5.518, de 23 de agosto de 2005, sobre pedido de progressão funcional e incentivo à titulação decorrente da obtenção do Grau de Mestre em Ciências da Educação, na *Universidad Técnica da Comercialización Y Desarrollo*, no Paraguai. O Parecer afirma com objetividade, na sua conclusão, após um brevíssimo relato:

Tal disciplina excepcional, decorrente de acordo internacional, aplica-se, somente, aos cursos de pós-graduação expedidos na Argentina, Paraguai e Uruguai, destinando-se, apenas, à permissão do exercício de atividades de docência e pesquisa nas instituições de ensino brasileiras, sem que seja necessário um procedimento prévio de revalidação ou reconhecimento.

Em assim sendo, desde que atendidos os demais requisitos para a progressão por titulação, nada obsta o reconhecimento de cursos de Mestrado realizado em instituição paraguaia.

Não possuem aplicação os atos normativos do MEC anteriores ao Decreto, relativos à necessidade de reconhecimento do diploma por instituição nacional, por se tratar de situação excepcional, a qual se aplica uma legislação posterior.

Ainda que haja exigência de reconhecimento em regulamento interno do CEFET/PR prevalece, na hipótese, a determinação especial da legislação mais recente. Ressalte-se que os atos normativos internos da autarquia devem sempre guardar conformidade com a lei, sob pena de comprometimento de sua validade, por afronta ao princípio da legalidade (BRASIL, 2009).

Percebe-se assim uma falta de harmonia no que se refere aos limites do instituto da admissão previsto no Acordo publicado por meio do Decreto nº 5.518/2005, o que,

consequentemente, provoca a composição de lides no Poder Judiciário, fato este que será levantado a seguir.

4.1 O entendimento desenvolvido pelo Poder Judiciário

Na esteira dos recursos, pareceres e decisões administrativas quanto ao reconhecimento “automático” dos títulos obtidos nos cursos de pós-graduação *stricto sensu* expedidos pelas Instituições de Ensino Superior dos países membros do MERCOSUL, surgem os pedidos, decisões e recursos junto ao Poder Judiciário, observando-se que o sistema administrativo brasileiro segue o sistema inglês, que também é chamado de sistema judiciário, da jurisdição una ou do controle judicial. Assim, todos os litígios administrativos podem ser revistos ou resolvidos pelo Poder Judiciário, que é o único poder nacional capaz de produzir decisões definitivas, com força de coisa julgada. A questão primeira, no entanto, surge da Lei 9.394/1996 (LDB), que em seu parágrafo terceiro do artigo 48 dispõe:

Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.

No âmbito do MERCOSUL, estabeleceram os Estados Partes (Assunção-14/06/1999) o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, ratificado (Decreto Legislativo nº 800/2003) e promulgado (Decreto nº 5.518, de 23 de agosto de 2005) em território nacional. É do Acordo de Admissão:

Artigo Primeiro

Os Estados Partes, por meio de seus organismos competentes, admitirão, 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, os títulos de graduação e de pós-graduação reconhecidos e credenciados nos Estados Partes, segundo procedimentos e critérios a serem estabelecidos para a implementação deste Acordo.

Artigo Quarto

Para os fins previstos no Artigo Primeiro, os postulantes dos Estados Partes do MERCOSUL deverão submeter-se às mesmas exigências previstas para os nacionais do Estado Parte em que pretendem exercer atividades acadêmicas.

O Decreto nº 5.518/2005 limitou-se a validar o Acordo de Admissão:

Art.1.º O Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, celebrado em Assunção em 14 de junho de 1999, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do mencionado Acordo ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição (grifo do pesquisador).

O Conselho Nacional de Educação exarou o Parecer CNE/CES22 n. 106/2007, homologado pelo Ministro da Educação. Neste Parecer invocou-se a intenção dos representantes dos Estados Partes quando da lavratura do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL e que o Acordo reconhece os graus obtidos em instituições de ensino dos países membros do MERCOSUL exclusivamente para livre intercâmbio temporário de docentes e pesquisadores nas instituições admitidas pelo bloco, ou seja, tão somente para exercício temporário de atividades de docência/pesquisa naquelas instituições.

Infere-se que os graus e títulos universitários obtidos por brasileiros nos demais países do bloco não se aplicam aos nacionais em território brasileiro. Servem tão somente às atividades temporárias de docência/pesquisa de professores brasileiros em instituições de ensino dos demais países do bloco (credenciadas pelo MERCOSUL). Ainda, que de forma recíproca, servem aqueles graus e títulos, para atividades temporárias de docência/pesquisa que se efetuem em universidades brasileiras por professores/pesquisadores oriundos de quaisquer dos países do bloco.

Tal se dá porque o período necessário ao reconhecimento de titulação universitária obtida em instituição educacional estrangeira é relativamente longo em todos os países componentes do bloco, e, aguardar-se tal reconhecimento, não raro inviabiliza as atividades docentes ou de pesquisa (temporárias) nas instituições dos Estados Partes reconhecidas para este fim, pelo MERCOSUL.

Mesmo assim, este livre intercâmbio docente não prescinde do cumprimento de determinações administrativas de importância. Assim, as disposições do Ministério da Educação (MEC), inclusive as contidas nos Ofícios nºs 152/2005 (MEC/SESu/GAB) e

²² O Parecer 106/2007 é da lavra do Ministério da Educação, através seu Conselho Nacional de Educação, aprovado à unanimidade a 09/05/2007 e publicado no Diário Oficial da União de 09 de julho de 2007.

1.331/2007 (MEC/SESu/CGLNES) e no Parecer nº 106/2007, não destoam da legislação em vigor quanto à admissão automática em caráter temporário de títulos e graus universitários obtidos nos Estados Partes do MERCOSUL, para viabilizar intercâmbio de intelectuais entre instituições de ensino do bloco, credenciadas pelo MERCOSUL.

Desta forma, o Acordo de Admissão e a legislação pátria afeta, não legitimam o exercício permanente de atividades docentes e de pesquisa acadêmica em território nacional, quando fundadas em diplomas de Mestrado e Doutorado obtidos nos demais países partícipes do MERCOSUL.

Algumas IES, ao receberem o pedido de progressão funcional de seus docentes, nesse sentido, posicionam-se não permitindo a “admissão automática”, “simples registro”, “revalidação” ou “reconhecimento” da titulação dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* obtidos em Estado Parte do MERCOSUL. O entendimento das IES ao se manifestarem em juízo - perante o Poder Judiciário-, é de que o exercício temporário de docência ou pesquisa referido no Acordo do MERCOSUL e na legislação correlata, não abrange o exercício profissional próprio da carreira do magistério no Brasil, ao qual pertencem os seus docentes.

Assim, vale o contido na LDB, (Lei n. 9.394/1996), notadamente quanto às ordenações do art. 48, § 3ª, para o qual, os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.

Não bastasse isso, o Artigo Primeiro do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL prevê que tal acordo não prescinde de regulamentação ("os títulos serão reconhecidos e credenciados nos Estados Partes, segundo procedimentos e critérios a serem estabelecidos para a implementação deste acordo"). No mesmo sentido, o art. 1º do Decreto nº 5.518/2005 não prescinde de procedimentos e critérios a serem estabelecidos para a implementação do acordo.

Vale dizer, igualmente, que em cumprimento àquelas ordenações legais, o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes foi regulamentado no âmbito do MERCOSUL, em reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), em Montevideu, Uruguai, através da Decisão nº 29, de 7 de dezembro de 2009, pelo que vale citar o seu art. 1.º:

Aprovar os “Procedimentos e Critérios para a Implementação do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL”, que constam como anexo e fazem parte da presente Decisão.

A Decisão nº 29/09 refere-se ao assunto do “reconhecimento, validação ou simples registro” dos títulos e graus universitários obtidos nos países membros do MERCOSUL, quando aponta que o ACORDO DE ADMISSÃO é um instrumento para promover e facilitar o intercâmbio de docentes e pesquisadores nos Estados Partes do MERCOSUL (Art. 1º, item 1 do anexo à Decisão 29/09 do CMC/MERCOSUL). Servindo para facilitar o intercâmbio de professores nos países do bloco, a referida Decisão elucida em seu Anexo “Artigo 2 Da Nacionalidade”:

A admissão de títulos e graus acadêmicos, para os fins do Acordo, não se aplica aos nacionais do país onde sejam realizadas as atividades de docência e pesquisa.

Ou seja: os professores/pesquisadores de qualquer dos Estados Partes do MERCOSUL (leia-se: Brasil, Argentina, Paraguai ou Uruguai) titulados como Mestres e/ou Doutores por instituição de ensino de qualquer dos países do bloco (desde que credenciadas pelo MERCOSUL), poderão nos Estados Partes, exercer atividades de docência e/ou de pesquisa com o reconhecimento do respectivo título, porém, tais atividades profissionais serão de caráter temporário, obrigatoriamente.

Isso porque o Acordo serve para facilitar o intercâmbio de professores/pesquisadores entre os países do bloco e não se aplica, no território brasileiro, aos professores/pesquisadores que realizem atividades permanentes de docência e/ou pesquisa. A transitoriedade ou o caráter temporário dos trabalhos de docência/pesquisa, vale frisar, é condição sem a qual não existirá validade para esses os títulos e graus. O Acordo, portanto, não se aplica no país onde o docente/pesquisador exerça atividades profissionais em caráter definitivo ou permanente.

A vigência da Decisão nº 29/09, do CMC/MERCOSUL, ocorre a partir de 07/12/2009, dia em que foi exarada, tendo inclusive os Estados Partes, três meses a contar daquela data, para enviar as informações descritas no art. 4º, item 1, do Anexo, ao Sistema de Informação e Comunicação do Setor Educacional do MERCOSUL.

Mais que isso, a Decisão incorpora-se ao ordenamento jurídico interno dos Estados Partes, antes de 1.º de julho de 2010, conforme ordena o seu art. 2º. Ainda, a Decisão do

Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL (CMC) esclarece as razões da existência do próprio Acordo de Admissão, ou seja, para que estrangeiros provenientes dos demais países do bloco exerçam atividades temporárias de docência/pesquisa no Brasil e para que docentes/pesquisadores brasileiros assim procedam nos demais países do bloco.

Conclui-se, portanto, que a validade, no Brasil, de títulos e graus outorgados a brasileiros por instituições estrangeiras, inclusive do MERCOSUL, não prescinde dos ditames do art. 48 da LDB; também porque aqueles graus e títulos não se aplicam aos nacionais do país onde se realizem as atividades de docência e pesquisa (art. 2º, Decisão 29/09-CMC).

O texto da Decisão nº 29/09 do CMC reforça a posição adotada por algumas IES no Brasil que opinam por não validar automaticamente os títulos acadêmicos expedidos pelos cursos de pós-graduação *stricto sensu* dos países membros do MERCOSUL, negando administrativamente a admissibilidade automática dos títulos estrangeiros em questão. Para validação em território nacional, o título acadêmico de curso de pós-graduação *stricto sensu* obtido no estrangeiro não prescinde do reconhecimento por instituição nacional similar, de conformidade com os ditames do art. 48 da LDB.

O Poder Judiciário tem revisto suas decisões, pois algumas foram tomadas no calor de uma situação, onde a perspicácia de alguns advogados lograram êxito na concessão de liminares em Mandado de Segurança. No entanto, tem-se quase que unânime o entendimento, a exemplo da decisão tomada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJ-PR), pelo que vale citar:

ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - ATO DE TRATO SUCESSIVO - DECADÊNCIA NÃO RECONHECIDA - ELEVAÇÃO FUNCIONAL, DE PROFESSOR AUXILIAR PARA PROFESSOR ASSISTENTE - CURSO DE MESTRADO - DIPLOMA OBTIDO EM INSTITUIÇÃO DE ENSINO ESTRANGEIRO - PARAGUAI - NECESSIDADE DE REVALIDAÇÃO - ACORDO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS, PARA ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL, NÃO TEM O CONDÃO DE AFASTAR A REVALIDAÇÃO PREVISTA NA Lei Nº 9.394/96 - SENTENÇA REFORMADA EM REEXAME NECESSÁRIO - SEGURANÇA DENEGADA.

O diploma de mestrado, expedido pela instituição de ensino estrangeiro, para ter validade no Brasil, necessita a revalidação pelas Universidades Públicas. Inexiste, pois, direito líquido e certo do impetrante de ter reconhecido, de forma imediata o diploma, para fins de ascensão funcional.

(TJPR – 2ª CC – Reexame Necessário nº 555.396-6 – Autor: José Carlos

Paraguaio – Réu: Diretor da Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão – AC. 32987 - Rel. Desembargador Lauro Laertes de Oliveira - Publicação: DJ 150, 02/06/2009, com grifo do pesquisador).

O Poder Judiciário também julgou, ainda, alegações da pretensão não de reconhecimento, mas simples admissão automática, dos títulos em questão, para fins exclusivos de docência, para efeito interno. Do mesmo julgado, vale citar:

Ocorre que foi ressaltado pelo apelante que não foi esse o pedido da parte, o pedido é para fins de docência, inclusive o requerimento formulado na Universidade Federal do Paraná que abre o processo administrativo ressalta que apenas para fins de docência, porque o que acontece é que a legislação, a LDB, ela somente adota dois vocábulos: revalidação e reconhecimento, ela não adota admissão automática.

De toda sorte, independentemente da nomenclatura que se queira dar ao pretenso “reconhecimento automático do título”: “aceite”, “admissão”, “registro”, “revalidação” ou “reconhecimento”, não possui amparo legal, nos termos da Legislação pátria e do Acordo de Admissão de Título e Graus Universitários, com as tratativas da Decisão nº 29/09, do CMC/MERCOSUL.

Mais que isso, também pela inadmissão em território nacional daqueles títulos se pauta o Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme firmado no julgamento motivo da ementa a seguir:

ADMINISTRATIVO. ENSINO SUPERIOR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO RECONHECIDA. SÚMULA 329/STJ. CONCESSÃO DE VANTAGENS FINANCEIRAS. DIPLOMAS DE INSTITUIÇÕES ESTRANGEIRAS. REVALIDAÇÃO. NECESSIDADE. OFENSA À PORTARIA MINISTERIAL. NÃO- CABIMENTO.

1. Cuida-se, originariamente, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a Fundação pública ora recorrente e outros particulares, objetivando a declaração de nulidade dos atos de concessão de vantagens financeiras decorrentes de progressão funcional baseada na utilização de diplomas estrangeiros.

3. De acordo com o art. 48 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/1996, cabe às Universidades Públicas a revalidação dos diplomas expedidos por instituições de ensino estrangeiras.

5. O Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL (promulgado pelo Decreto Legislativo 5.518/2005) não afasta a obediência ao processo de revalidação previsto na Lei 9.394/1996.

(Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça - REsp 971962 / RS RECURSO ESPECIAL n. 007/0178096-5 – Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN – Data do Julgamento: 25/11/2008 – Publicação: DJe 13/03/2009)

4.2 A CAPES diante do reconhecimento automático dos Títulos

A CAPES, que aparentemente parecia ter silenciado sobre a questão do reconhecimento de títulos de pós-graduação obtidos em instituições do exterior, manifesta-se novamente, em 6 de julho de 2011, com relação à audiência pública a ser realizada no dia 7 de julho de 2011, no Congresso Nacional. Em nota, o presidente da CAPES observa que a questão é constitucional e, portanto, decorre da autonomia das Universidades, bem como previsto na LDB e disciplinada pelo CNE, não cabendo, portanto, à CAPES interferir nas questões relativas a essa matéria, inclusive a sua política de fortalecer e preservar a autonomia das Universidades brasileiras na matéria tratada, e alerta para:

[...] o risco de que o reconhecimento de diplomas obtidos em cursos oferecidos no exterior fora dos procedimentos e parâmetros da avaliação da Capes poderá comprometer, irremediavelmente, 60 anos de construção e estruturação de um Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) que hoje constitui-se em um verdadeiro patrimônio da sociedade brasileira e merecedor do reconhecimento e do respeito tanto em nível nacional quanto internacional (BRASIL, 2011).

No entanto, depois de firmado o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, em 1999, e aprovado, no Brasil, por meio do Decreto Legislativo nº 800, de 23 de outubro de 2003 e, antes mesmo de promulgado pelo Decreto nº 5.518, de 23 de outubro de 2005, quando adquire caráter de lei ordinária perante o ordenamento jurídico brasileiro, o Parecer PGF n.º 122/JL/03 foi submetido à aprovação da Presidência da CAPES pelo seu Procurador Chefe.

O Decreto nº 5.518/05 estabelece o instituto da admissão, que se trata justamente de um procedimento para a validação no Brasil dos diplomas de pós-graduação outorgados por estudos realizados no Paraguai, no Uruguai e na Argentina - países membros do MERCOSUL - em consonância com a política de incentivo ao intercâmbio cultural e científico como forma de aprimoramento do segmento acadêmico dos países envolvidos. Chama-se atenção para as justificativas e razões do Acordo firmado entre os membros do MERCOSUL, o que, desde já, demonstra o comprometimento com a qualidade de ensino e com o intercâmbio internacional.

Que o intercâmbio de acadêmicos entre as instituições de ensino superior da Região apresenta-se como mecanismo eficaz para a melhoria da

formação e da capacitação científica, tecnológica e cultural e para a modernização dos Estados Partes;

Que da ata da X Reunião de Ministros da Educação dos Países Signatários do Tratado do Mercado Comum do Sul, realizada em Buenos Aires, Argentina, no dia vinte de junho de mil novecentos e noventa e seis, constou a recomendação de que se preparasse um Protocolo sobre a admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nas instituições universitárias da Região;

Que a conformação de propostas regionais nessa área deve ser pautada pela preocupação constante em salvaguardar os padrões de qualidade vigentes em cada País e pela busca de mecanismos capazes de assimilar a dinâmica que caracteriza os sistemas educacionais dos Países da Região, que correspondem ao seu contínuo aperfeiçoamento (BRASIL, 2005).

No entanto, o referido Acordo é visto pelo próprio governo, em um primeiro momento, como “admissão automática dos títulos e graus universitários dos Estados Partes do MERCOSUL para o exercício de atividades acadêmicas”, conforme exposto no Ofício circular nº 152/2005/MEC/SESu/GAB de 2005 da Secretaria do Ensino Superior do Ministério da Educação destinado aos dirigentes das Instituições de Ensino Superior – IES, pelo que vale citar:

1. A Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação informa a Vossa Magnificência sobre a ratificação e incorporação ao ordenamento jurídico nacional do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, por meio do Decreto Presidencial nº 5.518, de 23 de agosto de 2005.
2. O referido Acordo trata da **admissão automática** de títulos e graus universitários dos Estados Partes do MERCOSUL para o exercício de atividades acadêmicas nas instituições definidas em seu Artigo Primeiro. (BRASIL, 2005) (destaque meu).

A Assessoria de Comunicação Social da Capes, em dezembro de 2009, no entanto, após a aprovação da Decisão nº 29/09, que regulamentou o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Acadêmicos para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, divulgou nota com o seguinte teor:

A Capes alerta, ainda, que tem sido ampla a divulgação de material publicitário por empresas captadoras de estudantes brasileiros para cursos de pós-graduação modulares ofertados em períodos sucessivos de férias, e mesmo em fins de semana, nos Territórios dos demais Estados Parte do MERCOSUL. A despeito do que é sustentado pelas operadoras deste comércio, a validade no Brasil dos diplomas obtidos em tais cursos está condicionada ao reconhecimento, na forma do artigo 48, da LDB (BRASIL, 2009).

Pelo que se pode perceber, existe um desencontro no que se refere à aplicabilidade

do Decreto nº 5.518/2005, dentro do próprio governo, para o que se chamará a atenção a seguir, com os entendimentos sobre as políticas a serem adotadas em consonância com as normas que regulam a matéria.

4.3 A política da Pós-Graduação para o Brasil no desencontro da política comum do MERCOSUL

O Decreto nº 800/2003 e o Decreto Presidencial nº 5.518/2005 criam o instituto da admissão dos diplomas de pós-graduação outorgados por estudos realizados no Paraguai, no Uruguai e na Argentina - países membros do MERCOSUL. O procedimento para a validação, no Brasil, no entanto, não prescinde da análise dos fins, dos princípios e a natureza que cercam o Acordo ora decretado, o que veremos mais adiante.

A regulação das políticas da pós-graduação, no Brasil, é feita por órgãos e suas competências, com sistemas de avaliação e de controle bem definidos pela legislação vigente. Legislação esta que não impede que o dinamismo das mudanças, inerente ao processo, abriguem novos parâmetros, como ocorreu na apreciação do projeto de Resolução, encaminhado pela CAPES, que fixa novas condições de validade dos cursos de especialização, porém com base também na expansão dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*. O objetivo deste projeto de Resolução foi a substituição da Resolução CFE 12/83²³. Pelo que vale transcrever abaixo alguns termos da justificativa apresentada, pela CAPES, contidos no Parecer CES nº 617/99:

a) a significativa expansão do sistema de pós-graduação *stricto sensu* e sua capacidade atual de formar mestres e doutores tornam obsoleta a idéia de pensar nos cursos de especialização como meio adequado para a qualificação do magistério superior;

[...]

e) as múltiplas funções hoje desempenhadas pelos cursos de especialização, com notável diferença entre as áreas: a qualificação para docência no ensino fundamental e médio; atualização ou reciclagem profissional, preparação para o mestrado, educação continuada, especialização profissional em sentido estrito, além da qualificação para o ensino superior;

f) o interesse crescente pelo mestrado profissional recentemente regulamentado pela CAPES (Portaria 80, de 16/12/98) que pode operar em espaços e com clientela comuns aos dos cursos de especialização e a conseqüente necessidade de uma mais clara definição de níveis de pós-

²³ Alterada pela Resolução CES/CNE 04/97.

graduação e respectivas funções;

g) o hiato que se criou no sistema de pós-graduação entre **lato** e **stricto sensu** que impede a integração do setor como um todo deixando os cursos de especialização sem uma regulamentação adequada e um sistema de avaliação;

h) a ausência de políticas explícitas para esse setor da pós-graduação e a indefinição quanto ao órgão responsável para sua efetivação.

[...]

Em razão dessas constatações e como primeiro passo para viabilizar a implantação dessas propostas, a CAPES encaminha a este Conselho projeto de reformulação da Resolução 12/83". (BRASIL, 1999).

Assim, as transformações causadas no sistema de pós-graduação *stricto sensu*, como o aumento da capacidade de formar mestres e doutores como meios adequados para a qualificação do magistério superior, demonstram a necessidade de acompanhamento constante das políticas para a educação, especialmente nessa área – da pós-graduação – que envolvem não somente a ciência, tecnologia, mercado etc., mas, também, políticas salariais.

Sob este aspecto, vale destacar que a progressão nas carreiras do Magistério do Ensino Superior, via de regra, ocorre também por titulação nos termos das normas de cada estatuto. Como a exemplo do anexo do Decreto n. 94.664, de 23 de julho de 1987, que estabelece, no âmbito federal, o plano único de classificação e retribuição de cargos e empregos, pelo que vale destacar o seu art. 16: “A progressão nas carreiras do Magistério poderá ocorrer, exclusivamente, por titulação e desempenho acadêmico, nos termos das normas regulamentares a serem expedidas pelo Ministro de Estado da Educação.”.

A titulação a que se refere o artigo acima não dispensa a forma prevista no § 3.º do art. 48 da LDB, ou seja, se a titulação for expedida por universidade estrangeira deverá, obrigatoriamente, ser reconhecido por uma universidade brasileira que possua o respectivo curso de pós-graduação reconhecido e avaliado, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior. Assim, no que se refere às normas regulamentares previstas no Decreto n. 94.664/87, a Portaria MEC nº 475, de 26/08/87, encarregou-se de estabelecer os critérios de admissão de títulos, graus, diplomas e certificados, nacionais e estrangeiros, em seu art. 34:

Para efeito do Decreto nº 94.664, de 1987, e desta Portaria, só serão considerados os títulos, graus, diplomas e certificados:

[...]

IV – os títulos de Mestre ou Doutor, expedidos por curso nacional credenciado pelo CFE, ou, quando estrangeiro, devidamente revalidados, bem como os mesmos títulos, nacionais ou estrangeiros, reconhecidos

como válidos no âmbito da IFE, pelo Conselho Superior competente;
[...]

A indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão é próprio da universidade. Nos termos do Parecer nº 977/1965 (BRASIL, 1965), o instituto de admissão da pós-graduação em sentido estrito está diretamente ligada aos fins da Universidade, o que significa dizer que a pesquisa é o oxigênio da universidade. Em breve síntese a pós-graduação *stricto sensu* tem por fim a pesquisa, e nos termos do Parecer 977/65 possui “natureza acadêmica e de pesquisa e mesmo atuando em setores profissionais tem objetivo essencialmente científico”[...]: “por isso conferem grau acadêmico” (BRASIL, 1965).

Restam analisar os princípios que sustentam e orientam o regime e as políticas da pós-graduação no Brasil, extraídos da Constituição Federal e da LDB. Da Constituição Federal podemos destacar o princípio da liberdade para a pesquisa²⁴, o princípio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão para as universidades²⁵. Na LDB temos o princípio da autonomia orçamentária para as universidades na programação das pesquisas, com participação de colegiados²⁶.

Feitas essas observações da dinâmica, admissibilidade, natureza, princípios e fins do sistema e da dinâmica do processo da pós-graduação, no Brasil, podemos voltar ao Decreto nº 5.518/05, para analisar o instituto da admissão dos diplomas de pós-graduação outorgados por estudos realizados no Paraguai, no Uruguai e na Argentina - países membros do MERCOSUL, bem como o procedimento, os fins, os princípios e a natureza que cercam o Acordo ora decretado.

Pecar-se-ia pela obviedade afirmar que o acordo faz parte de uma política de incentivo ao intercâmbio cultural e científico como forma de aprimoramento do segmento acadêmico dos países envolvidos. No entanto, no Brasil, os desencontros dessa política, na sua implementação, revelam um longo caminho a ser percorrido, até que se chegue a uma

²⁴ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

[...]

²⁵ Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

²⁶ Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

[...]

Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

[...]

IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;

[...]

política de integração educacional exequível, a exemplo da fragilidade da integração econômica do MERCOSUL, que não cabe aqui discorrer.

Para exemplificar esses desencontros vale citar o assunto do Parecer CNE/CES nº 242, aprovado em 7 de agosto de 2009, sobre a “Progressão funcional por titulação em função da conclusão do curso de pós-graduação em Ciências da Educação, nível de Mestrado, obtido na Universidade do Norte (UniNorte), em Assunção, Paraguai”. Ressalta-se que as normas de progressão/elevação funcional na carreira docente do ensino superior²⁷ estão diretamente ligadas à pós-graduação *stricto sensu*. Assim, ao ser tratado o citado assunto no Parecer, destacam-se, em seu Relatório, os seguintes documentos:

a) **Ofício Circular nº 152/2005-MEC/SESu/GAB, do Secretário de Educação Superior**, com a seguinte observação, em seu item 2:

O referido Acordo trata da admissão automática de títulos e graus universitários dos Estados Partes do MERCOSUL para o exercício de atividades acadêmicas nas instituições definidas em seu Artigo Primeiro (BRASIL, 2005).

b) **Memo nº 190/2005-PROJU, da Procuradoria do CEFET-PR**, com o seguinte destaque no parágrafo terceiro deste documento:

Data vênua, o decreto em tela não altera “atos normativos do MEC” ou regulamento interno do CEFET/PR. O Decreto 5.518/2005, publicado no Diário Oficial da União de 24.08.2005, altera a Lei nº 9.394, de 20.12.1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB). A existência de atos normativos referentes à questão é mera decorrência da legislação federal, mormente a mencionada.
[...] recomendo o pronto atendimento ao decreto em questão pelo Sistema CEFET-PR (BRASIL, 2005).

c) **Nota Técnica nº 217/2005, da Procuradoria Federal do então CEFET-PR**, também favorável à admissão automática dos títulos acadêmicos obtidos nos Estados Partes do Mercosul.

d) orientação do Procurador Regional do Trabalho da 22ª Região, Marco Aurélio Lustosa Caminha, Professor efetivo de Direito da Universidade Federal do Piauí e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco que, nos termos do citado Parecer:

²⁷ Ainda sobre o assunto, a Portaria MEC nº 475/1987 trouxe à baila no inciso IV do art. 34 dois requisitos básicos para a aceitação do título de Mestre expedido por instituição estrangeira, quais sejam: a devida revalidação, bem como o seu reconhecimento pelo Conselho Superior competente, no âmbito da IFE. Entretanto, deve ser ressaltado que a mencionada Portaria é do ano de 1987, portanto, anterior à sanção da LDBEN (Lei nº 9.394/1996), que fixa, por meio do artigo 48, as condições para que os diplomas de cursos de pós-graduação *stricto sensu* tenham validade nacional [...] (BRASIL, PARECER CNE/CES 242/2009, 2012).

[...] assevera ser admissível, de forma automática, os títulos de pós-graduação obtidos em instituições de ensino pertencentes aos Estados Partes do Mercosul, nos termos do Decreto nº 5.518, de 2005, não sendo necessário o reconhecimento previsto na legislação vigente [...] (BRASIL, 2012).

Outro documento que merece destaque sobre o assunto é o Parecer PGF nº 122/JL, de 2/12/2003, da Procuradoria Federal da Advocacia Geral da União (AGU), endereçado ao Procurador-Chefe da CAPES que, com adições, encaminhou à Presidência, e após deliberação do Conselho Técnico Científico (CTC), ocorrida em 9/2/2004, foi aprovado. Com a ressalva de apostilamento²⁸ o processo, com o respectivo parecer, foi encaminhado ao CNE em 19/2/2004.

Vale destacar que o objeto de análise do Parecer PGF nº 122/JL, de 2/12/2003, é o Decreto Legislativo nº 800, de 23/10/2003²⁹, anterior, portanto, ao Decreto Presidencial nº 5.518, de 23/08/2005. Destaca-se neste Parecer, logo de início, que as dúvidas que gravitam em torno do assunto da admissão dos títulos, com base no Decreto Legislativo nº 800/2003, são recorrentes, pelo que vale citar os termos iniciais do seu preâmbulo:

O Senhor Procurador-Chefe,
Com a publicação do Decreto Legislativo nº 800, de 23/10/2003, que aprova o texto do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL celebrado em Assunção, em 14 de junho de 1999, surgiu uma série de consultas por parte das Instituições de Ensino Superior, entre elas, a formulada pelo consulente, que questiona “como devemos proceder em relação aos títulos obtidos nos países do MERCOSUL e sua convalidação em nosso país [...]”(BRASIL, 2007).

Nos termos da adição feita pelo Procurador Chefe da CAPES ao Parecer PGF nº 122/JL/03, aprovados e encaminhados ao CNE em 19/2/2004, observa-se, desde então, o entendimento de que o Acordo publicado no Decreto Legislativo nº 800, de 23/10/2003 não dispõe sobre cursos estruturados em um dos Estados Partes no território de outro, bem como não dispensa ou substitui a aplicação da LDB (Lei nº 9.394/1996), no que se refere “aos diplomas e títulos de graduação e pós-graduação conferidos pelas instituições dos três

²⁸ “... ressaltando, todavia a sugestão para que o CNE institua modalidade de apostilamento, constante do tópico 5, que dispensaria uma segunda instituição de ensino de apreciar os documentos de convicção da validade do título no país membro do MERCOSUL, que houver conferido o diploma” (BRASIL, 2007).

²⁹ O Dec. Legislativo nº 800, de 2003 foi ratificado pelo Presidente da República, e publicado por meio do Decreto Presidencial nº 5.518, de 23 de agosto de 2005, em obediência ao disposto nos arts. 49, I, e 84, VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil.

outros Estados Partes do MERCOSUL” (BRASIL, 2007).

Nesse momento, a finalidade do acordo é, segundo o entendimento da CAPES, exclusivamente, de garantir o direito ao exercício das atividades de docência e pesquisa aos portadores de diplomas de graduação e de pós-graduação obtidos nas Instituições oficiais de Ensino Superior dos Estados Partes. Para tanto, não deve existir análise de mérito do título (como nível e área, salvo definição pelos Ministros da Educação), bastaria a correspondência do Título ou grau no sistema brasileiro, o que se espera seja feito pelo sistema de informação do MERCOSUL ao disponibilizar as informações sobre os cursos credenciados, nos termos do art. 7º do acordo. Para tanto,

Dispensa o procedimento, quando comprovadas a validade jurídica no país de origem (art. 3º), a correspondência do Título ou grau no sistema brasileiro (art. 6º), a duração mínima do curso (art. 2º) e a finalidade da aplicação dos conhecimentos atestados pelo diplomado, conforme estampado pelo artigo quinto[...] (BRASIL, 2007)

Neste mesmo contexto a CAPES expõe sua compreensão de que o Conselho Nacional de Educação possa uniformizar procedimentos, em que pese não parecer imprescindível essa uniformização para a aplicação das disposições do Acordo e que

[...] antes de fixados os procedimentos e critérios a que alude o artigo 1º, como essenciais à implementação do pacto, os organismos competentes, que, no Brasil, são as universidades, (art. 48 da LDB) podem examinar diplomas com vistas à admissão destinada aos fins previstos no artigo 1º do Acordo, certificando a validade legal do título no país de origem e, se for o caso, a equivalência de nível, em relação aos estudos brasileiros (BRASIL, 2007)

Em 18 de janeiro de 2007, o Presidente da CAPES aprovou e encaminhou ao CNE o Parecer PF-CAPES nº 3/JT, de 11/1/2007, para instrução do Processo 23038.000777/2004-84. O parecerista José Tavares dos Santos, Procurador-Chefe da CAPES, de início, adverte sobre a urgência da necessidade de deliberar sobre a forma de aplicação do Acordo, diante do elevado e crescente número de consultas. Que diante da demora de uma deliberação corretiva do órgão competente, no caso o CNE, a CAPES tem orientado, desde 2005, de forma incongruente com “o texto do Acordo” em sua *homepage*. Vale destacar que a incongruência a que se refere o parecerista da CAPES é quanto ao texto do Acordo, e não quanto à finalidade³⁰ do Acordo, ou seja,

³⁰ Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la. Daí por que os atos

Que o intercâmbio de acadêmicos entre as instituições de ensino superior da Região apresenta-se como mecanismo eficaz para a melhoria da formação e da capacitação científica, tecnológica e cultural e para a modernização dos Estados Partes;

Que da ata da X Reunião de Ministros da Educação dos Países Signatários do Tratado do Mercado Comum do Sul, realizada em Buenos Aires, Argentina, no dia vinte de junho de mil novecentos e noventa e seis, constou a recomendação de que se preparasse um Protocolo sobre a admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nas instituições universitárias da Região; (BRASIL, 2007).

O citado Parecer, de 11/07/2007 alerta ainda que os Estados Partes não formalizaram as comunicações sobre as instituições com seus respectivos cursos reconhecidos e credenciados, nos termos do Artigo sétimo. Porém, entende ser a universidade o organismo competente para proceder a admissão, nos termos da LDB. No entanto adverte: “As universidades não contam ainda com o acesso às informações sobre as agências credenciadoras, os critérios de avaliação e os cursos credenciados³¹ [...]” (BRASIL, Parecer PF-CAPES nº 3/JT, 2007). Quanto ao Artigo sétimo do Acordo, sobre as “agências credenciadoras dos Países”, com o objetivo de verificação dos cursos credenciados, o Parecer destaca o teor do Decreto Legislativo 924/2005³², publicado no DOU de 16/9/05, mas ressalta que os mesmos atendem parcialmente ao que prescreve o Acordo, pois,

Ao que parece, a Argentina é o único país com uma agência de avaliação assemelhada à brasileira, a CONEAU – Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, que atribui conceitos (categoriza) os programas de pós-graduação. O sítio da CONEAU na Internet oferece subsídios para o procedimento da admissão (BRASIL, 2007).

O Parecer PF-CAPES nº 3/JT, de 11/1/2007, revela um evidente desencontro, se não uma subjacente desarmonia, em relação à política de implementação do Acordo entre os diferentes órgãos governamentais envolvidos, especialmente, sobre a questão do

incursos neste vício – denominado “desvio de poder” – são nulos. Quem desatende ao fim legal desatende a própria lei (MELLO, 2003, p. 97).

³¹ os quais, consoante o Artigo Sétimo, deveriam estar disponíveis através do Sistema de Informação e Comunicação do Mercosul, como se constata ao consultar o site <http://www.sic.inep.gov.br/>, instituído pelo INEP para divulgar o estágio do SEM – Setor Educacional do Mercosul. Esta ausência poderá dificultar a efetiva implantação do instituto da admissão (BRASIL, 2007).

³² a) Argentina – Secretaria de Políticas Universitárias do Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia;
b) Brasil – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior;
c) Paraguai – Universidad Nacional de Asunción/Ministério da Educação e Cultura; e,
d) Uruguai – Universidad de La Republica/Diretoria de Educação do Ministério da Educação e Cultura.

“reconhecimento automático”. Os itens 8 a 10 destacam que o procedimento da admissão não é automático, pois, se assim o fosse, estaria contrariando o princípio igualitário para o exercício da profissão entre os titulados nos termos do Acordo e os titulados nos termos da legislação brasileira. Ainda, que o procedimento obedece a pressupostos previstos no próprio acordo, pelo que vale citar:

8. A verificação da regularidade do funcionamento do curso no Estado Parte não esgota **o procedimento da admissão, que não é automática, apesar de assim haver sido expressada pelo Ofício Circular nº 152/2005/MEC/SESu/GAB, de 2005**. Vênia concedida, a admissão pressupõe:

- a) a comprovação da validade jurídica do documento no país de origem (Artigo Terceiro);
- b) a comprovação de que os estudos se desenvolveram, efetivamente, no exterior, não sendo forma de mascarar possível funcionamento ilegal no Brasil;
- c) o estabelecimento de correspondência do título ou grau no sistema brasileiro (artigo 6º);
- d) à verificação da duração mínima, presencial, do curso (art. 2º); e,
- e) a destinação da aplicação do diploma, essencialmente acadêmica.

9. Vê-se então que **a expressão “automática” somente se conciliaria com as disposições do acordo se compreendida como dispensada a análise da equivalência dos estudos**, peculiar ao procedimento do reconhecimento. Se assim não for, haverá conflito com as disposições do Acordo.

10. Esclarecido que **o Acordo de admissão não instituiu a validade automática no Brasil dos diplomas obtidos nos demais países que integram o Mercosul**, convém examinar as restrições à sua aplicação [...]

14. Tenho orientado que se a admissão legitimasse o exercício permanente do magistério, vulneraria o princípio igualitário, além de descurar da qualidade da formação precisamente dos profissionais encarregados da qualificação de novos profissionais [...] (destaquei) (BRASIL, 2007).

Sobre as restrições da aplicação do Acordo, de forma “automática” e em caráter permanente, o Parecer PF-CAPES nº 3/JT, de 11/1/2007, revela também uma preocupação em salvaguardar os padrões de qualidade estabelecidos na dinâmica dos sistemas de ensino em cada Estado Parte e, com o exercício profissional, em especial com os profissionais do ensino, quando observa:

11. O artigo 5º não deixa dúvidas que para exercer qualquer atividade profissional é necessário o reconhecimento. Não há motivação para que se o dispense dos profissionais do ensino. (Parecer PF-CAPES nº 3/JT, de 11/1/2007).

[...]

13. Reforça este entendimento o fato da Ementa do Acordo não aludir ao exercício profissional, mas tão somente às atividades acadêmicas, em que avultam em importância a continuidade dos estudos e a realização de pesquisas.

14. [...] Qual a coerência da aceitação do título meramente admitido, sem passar pelo exame de mérito da equivalência dos estudos, só para o magistério, colocando, potencialmente, em risco a qualidade da formação que seria oferecida aos alunos?

Se, após a admissão, o título não pode ser utilizado para o exercício profissional de Engenheiro Civil, sem o reconhecimento, por que poderia embasar a concessão de vantagens ao mesmo cidadão, em razão da atuação como docente na mesma Área?

15. Diante desse impasse, pensamos que a melhor exegese é a que considera a admissão como um facilitador do intercâmbio cultural, científico e tecnológico, desenvolvido, sobretudo, em parcerias multinacionais, de natureza temporária, não se aplicando as hipóteses de atuação em caráter permanente, como é o caso do ingresso e desenvolvimento na carreira docente. [...] (BRASIL, 2007).

Considerando que o Acordo possui fins de estabelecer um intercâmbio simplificado e temporário de integração tecnológica e científica entre os Estados Partes, somente para as atividades de pesquisa e docência, e que o reconhecimento pressupõe critérios de admissibilidade (não sendo automático, portanto), restaria compreender, nos termos do Parecer, a quem se dirige e o vínculo que se estabelece entre o titulado e a instituição que o recebe.

12. Ao contrário, quem é domiciliado no Brasil e pretende exercer o magistério, em caráter permanente, há que reconhecer o título obtido nos demais países do Mercosul, se assim não for, o exercício prolongado findará produzindo efeito de reconhecimento o que não é próprio. Se esta fosse a aspiração dos países-membros, teriam proscrito o reconhecimento [...].

15. [...] Pode o detentor de título admitido integrar grupo de pesquisa de uma IES brasileira, atuar na co-orientação de pós-graduandos, ministrar aulas como professor colaborador, especialmente em regime de reciprocidade com IES do país parceiro, etc. [...] (BRASIL, 2007).

Enfim estes são os destaques aqui apresentados ao Parecer PF-CAPES nº 3/JT, de 11/1/2007, encaminhado ao CNE, com as ressalvas de entendimentos contrários no que se refere à competência deste órgão de deliberar sobre o assunto em busca de uma solução e das eventuais recomendações oriundas da reunião de Ministros de Educação, nos termos do artigo doze do Acordo, para a sua implementação.

Após essa verificação do instituto da admissão dos títulos de pós-graduação previsto no Acordo, conforme a política de implementação compreendida pela CAPES, cabe analisar agora o Parecer CNE/CES nº: 118/2010, que trata do reexame do Parecer

CNE/CES nº 218/2008, que aprecia a Indicação CNE/CES nº 6/2008 sobre o reconhecimento de títulos de pós-graduação *stricto sensu*, mestrado e doutorado, obtidos nos Estados Partes do MERCOSUL, que por sua vez, encaminha minuta de resolução, que se transformará, enfim, na Resolução nº 3, de 1.º de fevereiro de 2011.

Nas considerações do voto da relatora no Parecer nº 118/2010, após citar novamente o contido no Parecer PGF nº 122/JL/03, de 2/12/2003, esclarece que o Despacho CGEPD/CONJUR, de 10 de junho de 2009, do Gabinete do Ministro da Educação não encontra óbice em ser homologado pelo Ministro da Educação o Parecer CNE/CES nº 218/2008, mas que, no entanto, seja a matéria submetida a apreciação da CAPES, considerando as diversas manifestações da Procuradoria Federal junto à Fundação.

Foi promovida então uma reunião na CAPES, da qual participou a Conselheira e Relatoria Marília Ancona-Lopez e o Procurador Chefe da Advocacia Geral da União, Dr. José Tavares dos Santos, em 3 de maio de 2010. Desta reunião o Parecer PGF – CAPES/JT/167, da lavra do Procurador Chefe, e aprovado pelo Presidente da CAPES foi encaminhado ao CNE. O Parecer destaca existir lacunas no Acordo, como a ausência de uma forma de incorporação do Decreto nº 5.518/2005, em nosso ordenamento jurídico, e que não foram superadas com os termos do Parecer CNE/CES nº 106, aprovado em 9/5/2007. No entanto, o Parecer justifica ou tenta justificar a demora de uma decisão em face da celeridade exigida pela demanda, decorrente de negociações em curso, da seguinte forma:

4. Postergou-se a apreciação, considerando-se que na oportunidade estavam em curso negociações no Mercosul, com vistas à edição de Procedimentos e critérios para a implementação do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o exercício nos Estados Partes do MERCOSUL, os quais vieram a ser aprovados em 7 de novembro de 2009 [leia-se em 7 de dezembro de 2009], pelo Conselho do Mercado Comum [...] (BRASIL, 2007).

Estas negociações culminaram na Decisão nº 29/2009, aprovada pelo Conselho do Mercado Comum, na sua XXXVIII reunião, realizada em Montevideu, em 7 de dezembro de 2009, na qual ficou estabelecido, em seu art. 2.º, que “a admissão de títulos e graus acadêmicos, para os fins do Acordo, não se aplica aos nacionais do país onde sejam realizadas as atividades de docência e pesquisa”.

O Parecer PGF – CAPES/JT/167 explicita que a intervenção da CAPES nas

discussões não constituem invasão de competência, decorrente das atribuições da Fundação, bem como “A Admissão se processa perante as universidades qualificadas, as quais atuam no exercício da autonomia didático-científica”. Assim, o parecerista finaliza com a recomendação do retorno dos autos do Processo nº: 23001.000190/2008-16, ao CNE, observando que

Finalmente, a Divisão de Assuntos Políticos, Institucionais, Jurídicos e Sociais do Mercosul sugeriu que a Resolução do CNE seria suficiente para a integração dos aludidos Procedimentos e Critérios, tendo em vista que o documento traduz a interpretação do órgão máximo do Mercosul (BRASIL, 2007).

Assim, a forma de incorporação do Acordo no ordenamento jurídico brasileiro, previsto no Decreto nº 5.518/2005 foi feita pela Resolução nº 3, de 1º de fevereiro de 2011, conforme Decisão do Conselho do Mercado Comum - CMC nº 29, de 7 de dezembro de 2009, nos termos do Parecer CNE/CES nº 118, de 7 de maio de 2010, homologado por Despacho do Senhor Ministro de Estado da Educação, publicado no DOU de 9 de dezembro de 2010.

As políticas públicas, em geral, possuem etapas de planejamento e execução: são formuladas, implementadas e concretizadas. No que se refere ao Acordo publicado por meio do Decreto nº 5.518/2005, os objetivos de estabelecer uma política de incentivo, necessária ao intercâmbio cultural e científico como forma de aprimoramento do segmento acadêmico dos países envolvidos, em especial, por se tratar da educação superior, não podem ser desconsiderados.

A educação superior é o espaço de divulgação e de criação da ciência que, em sua essência, não se permite ficar circunscrita em fronteiras nacionais. A ciência e seus produtos caracterizam-se pela dinâmica, ou seja, são criações humanas, logo históricas, destinadas à circulação internacional (AZEVEDO, 2008, p. 251).

No entanto, muitas foram as lacunas do Acordo acolhido na legislação brasileira por meio do 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. Lacunas de competência, de aplicabilidade, requisitos e objetivos que foram procrastinados em serem preenchidos por mais de sete anos, contados do Decreto Legislativo nº 800/2003, publicado no Diário Oficial da União de 24/10/2003, e a Resolução nº 3, de 1º de fevereiro

de 2011. Resolução esta que se encarregou, em boa parte, de dizer o que não é o Acordo³³, por conta das inúmeras dúvidas e interpretações levantadas por educadores, instituições, entidades de classe e o Poder Judiciário, ou seja, que o reconhecimento do título:

- a) não é automático;
- b) não se aplica aos nacionais do país onde sejam realizadas as atividades de docência e pesquisa;
- c) não legitima a validação ou reconhecimento do título para o exercício permanente de atividades acadêmicas.

Sob o aspecto dos procedimentos do reconhecimento previstos na Resolução nº 3, de 1º de fevereiro de 2011 é a universidade, reconhecida pelo sistema de ensino oficial, que deve processar e outorgar o título equivalente, especificando as atividades de docência e pesquisa a serem exercidas, sua duração e instituição receptora, mediante pressupostos previstos no art. 5.º da Resolução. Assim foi tratada a matéria, de maneira sucinta, em oito artigos, quanto ao instituto da admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades de pesquisa e docência nos Estados Partes do MERCOSUL, nos termos do Decreto Legislativo nº 800/2003, promulgado pelo Decreto nº 5.518/2005:

Art. 1º O Decreto Legislativo nº 800/2003, promulgado pelo Decreto nº 5.518/2005, **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, de caráter temporário.

Art. 2º A admissão de títulos e graus acadêmicos, instituída 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, **de caráter temporário, não se aplica aos nacionais do país onde sejam realizadas as atividades de docência e pesquisa, conforme regulamentado no Conselho do Mercado Comum pela Decisão MERCOSUL/CMC/DEC nº 29/2009.**

Art. 3º A admissão do título universitário obtido nos Estados Partes do MERCOSUL, para o exercício de atividades de pesquisa e docência, **em caráter temporário, no País, não implica a sua validação ou reconhecimento e não legitima o exercício permanente de atividades acadêmicas, para o qual se exige o reconhecimento do título.**

Art. 4º **A admissão do título** de pós-graduação *stricto sensu*, mestrado e doutorado, **não é automática** e deve ser solicitada a uma universidade, reconhecida pelo sistema de ensino oficial, e que conceda título equivalente, especificando as atividades de docência e pesquisa a serem exercidas, sua duração e instituição receptora.

³³ [...] a despeito da “admissão automática” expressada pelo Ofício Circular nº 152/2005/MEC/SESu/GAB, de 2005.

Art. 5º **A admissão** do título universitário de mestrado e doutorado **implica:**

I - a comprovação da nacionalidade do requerente;

II - a comprovação da validade jurídica no país de origem do documento apresentado para admissão do título;

III - a comprovação de que os estudos se desenvolveram, efetivamente, no exterior e não no Brasil;

IV - o estabelecimento de correspondência do título ou grau no sistema brasileiro;

V - a verificação da duração mínima, presencial, do curso realizado; e

VI - a destinação da aplicação do diploma, essencialmente acadêmica e em caráter temporário.

Art. 6º A admissão do título universitário de mestrado e doutorado obtido nos Estados Partes do MERCOSUL, **outorgada por universidade brasileira, somente conferirá direito ao exercício das atividades de docência e pesquisa nas instituições nela referidas e pelo período nela estipulado.**

Art. 7º **A validade nacional** do título universitário de mestrado e doutorado obtido por brasileiros nos Estados Partes do MERCOSUL **exige reconhecimento conforme a legislação vigente.**

Art. 8º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação [...] (BRASIL, 2007).

Vale observar, no entanto, a ausência de disposições quanto aos eventuais recursos pela negativa de reconhecimento, por parte da universidade, da outorga do título equivalente. O que entende-se procedente, diante da autonomia universitária e da finalidade do reconhecimento do título, pois a outorga do título equivalente conferirá direito ao exercício das atividades de docência e pesquisa nas instituições nela referidas e pelo período nela estipulado.

Outra questão que pode ser levantada refere-se ao eventual reconhecimento do direito adquirido previsto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, dos brasileiros que realizaram cursos de pós-graduação nos Estados Partes do MERCOSUL, após a publicação do Decreto Legislativo nº 800/2003, no Diário Oficial da União de 24/10/2003, até o parecer CNE/CES nº 118, de 7 de maio de 2010, homologado pelo Ministro de Estado da Educação, publicado no DOU de 9 de dezembro de 2010, que por sua vez resultou na Resolução nº 3, de 1º de fevereiro de 2011, da Presidência da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

A exemplo do Ofício Circular nº 152/2005-MEC/SESu/GAB, do Secretário de Educação Superior, de que o Acordo trata da admissão automática podem surgir outros desdobramentos jurídicos a serem questionados quanto à boa-fé daqueles que realizaram cursos nos termos do Acordo. No entanto, quanto ao direito adquirido, os termos do Decreto Legislativo nº 800/2003 não explicitam procedimentos de uma aplicação imediata

ou automática, já demonstrados pelas lacunas mencionadas, e dificilmente abrir-se-ia uma possibilidade neste sentido, pelo que vale destacar alguns de seus dispositivos:

Artigo Primeiro

Os Estados Partes, por meio de seus organismos competentes, admitirão, 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, os títulos de graduação e de pós-graduação reconhecidos e credenciados nos Estados Partes, segundo procedimentos e critérios a serem estabelecidos para a implementação deste Acordo. [...]

Artigo Doze

A reunião de Ministros de Educação emitirá recomendações gerais para a implementação deste Acordo [...] (BRASIL, 2003).

No que se refere ao direito adquirido, ainda vale destacar que a jurisprudência vem confirmando o não reconhecimento de título de pós-graduação com base no Decreto Legislativo 800/2003, sendo necessária a revalidação prevista na LBD (ART. 48 DA LEI Nº 9.394/1996), independente do parecer CNE/CES nº 118, de 7 de maio de 2010, ou da Resolução nº 3, de 1º de fevereiro de 2011, pelo que vale citar a ementa do recente julgado:

DECISÃO: ACORDAM os Desembargadores integrantes da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em NEGAR PROVIMENTO À APELAÇÃO CÍVEL nos termos da fundamentação. EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. CARGO DE PROFESSOR. FACULDADE ESTADUAL DE CIÊNCIAS E LETRAS DE CAMPO MOURÃO. CONCLUSÃO DE CURSO DE DOUTORADO NO EXTERIOR. PRETENSÃO DE ADMISSÃO AUTOMÁTICA DO DIPLOMA. PEDIDO QUE FOI INDEFERIDO PELA INSTITUIÇÃO. SENTENÇA DE 1º GRAU DENEGANDO A SEGURANÇA. RECURSO DA PARTE AUTORA. DECRETO LEGISLATIVO Nº 800/2003. ACORDO INTERNACIONAL QUE SUJEITOU A VALIDADE DOS DIPLOMAS OBTIDOS NOS PAÍSES SIGNATÁRIOS DO MERCOSUL ÀS NORMAS INTERNAS DE CADA ESTADO PARTE. REVALIDAÇÃO OBRIGATÓRIA. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (ART. 48 DA LEI Nº 9.394/1996). NÃO DEMONSTRAÇÃO DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DECISÃO DE 1º GRAU CORRETA. MANUTENÇÃO NESTA INSTÂNCIA. RECURSO NÃO PROVIDO. **Publicação de Acórdão SEÇÃO DA 5ª CÂMARA CÍVEL I Divisão de Processo Cível Seção da 5ª Câmara Cível Relação No. 2012.01594 0020 . Processo/Prot: 0829100-3** Apelação Cível . Protocolo: 2011/214226. Comarca: Campo Mourão. Vara: 2ª Vara Cível. Ação Originária: 0004458-16.2010.8.16.0058 Mandado de Segurança. Apelante: Euclides Delbone. Advogado: Helder Martinez Dal Col, Dâmares Ferreira. Apelado: Diretor da Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão - Fecilcam. Advogado: Paulo Sergio Gonçalves, Irene Maria Brzezinski. Interessado: Estado do Paraná. Advogado: Marlon de Lima Canteri, Julio Cezar Zem Cardozo.

Órgão Julgador: 5ª Câmara Cível. Relator: Des. Luiz Mateus de Lima.
Relator Convocado: Juiz Subst. 2º G. Rogério Ribas. Revisor: Des. José
Marcos de Moura. Julgado em: 14/02/2012

As políticas da Pós-Graduação para o Brasil no desencontro da política comum do MERCOSUL, considerando o Acordo de Admissão de Título e a Lei nº 9.394/69, revelam uma necessidade de amadurecimento nas futuras parcerias de intercâmbio acadêmico. Se o próprio Acordo é garantidor da aplicação das normas específicas dos Estados Partes (art. 5º), não procede que as IES brasileiras reconheçam títulos de Mestrado ou Doutorado obtidos de países-membros do MERCOSUL, ou de qualquer parte do planeta. Vale destacar que esse amadurecimento não pode se caracterizar como uma intimidação ou lentidão quanto às políticas a serem implementadas, pois a ciência e os produtos da educação superior são dinâmicos e não possuem fronteiras (AZEVEDO, 2008).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instituto da regulamentação e validação de títulos de pós-graduação na legislação educacional brasileira deve-se fundamentalmente à conquista de um instituto de admissão estabelecido por regras próprias e órgãos de competências bem definidas. É nesse contexto da política de pós-graduação no Brasil, que entra em cena o reconhecimento de títulos acadêmicos de cursos *stricto sensu*, decorrentes do acordo internacional para a Educação, firmado no âmbito do MERCOSUL, e celebrado em Assunção em 14 de junho de 1999.

O Acordo foi internalizado pelo Congresso Nacional, no Brasil, por meio do Decreto Legislativo nº 800/2003 e publicado pelo Poder executivo pelo Decreto 5.518/2005. No entanto, o Acordo responsável pela promoção do desenvolvimento harmônico dos Estados Partes, nos campos científico e tecnológico, em resposta aos desafios impostos pela nova realidade sócio-econômica, torna-se instrumento de difícil acesso no que se refere aos procedimentos, limites e âmbito de aplicação.

Uma norma deve ser adequada a seu tempo. O legislador não pode prever o futuro, mas não deve dispensar atenção aos limites e consequências da norma que estabelece. Tudo para que o indivíduo que a receba sinta segurança de que se trata de um direito protegido e certo, e não uma possibilidade a ser alcançada. Quando da existência do conflito, cabe ao julgador dar a melhor interpretação à norma já existente, de modo a atender o sentido finalístico para o qual a lei foi criada. Vale observar que as normas que estabelecem as políticas educacionais não dispensam igual tratamento.

Os conflitos e as dificuldades dos desdobramentos da aplicação do Acordo publicado por meio do Decreto nº5.518/2005 se chocam com a intenção dos seus idealizadores. Desse modo, o intercâmbio acadêmico entre as Instituições de Ensino Superior da Região, para a melhoria da formação e da capacitação científica, tecnológica e cultural, não logrou os efeitos desejados. Um diagnóstico que requer às futuras políticas da Pós-Graduação para o MERCOSUL, um melhor planejamento em relação às políticas para o setor educacional.

Como foi visto no Brasil, a pós-graduação percorreu longo caminho para a abrangência e aprimoramento das mais diversas áreas do conhecimento científico com um sistema e regime próprios. E não se pode negar o avanço que o Brasil tem realizado nos últimos anos no setor da pós-graduação.

O comprometimento do avanço para o Brasil, evidentemente, não significa resguardar-se do intercâmbio nas relações internacionais formais, como a exemplo do Acordo publicado no Decreto Legislativo nº800/2003. O intercâmbio, nesse setor de pós-graduação, deve

pautar-se pelas possibilidades de manter os avanços de cada Estado Parte, pois, igualar-se simplesmente, pode significar um retrocesso que não interessa nem mesmo ao Estado Parte considerado menos avançado, sob determinado seguimento.

Ao rever o período marcante da institucionalização da universidade no Brasil, a partir de 1920, percebe-se uma riqueza de conceitos construídos na história do sistema de ensino superior. A pós-graduação, por sua vez, como parte deste sistema se constrói junto com a universidade. Assim, as leis, como fato social que regulam a pós-graduação no Brasil, em que pesem as discussões de suas raízes no ensino norte-americano, revestem-se de um regime com características próprias.

A Resolução MEC/CNE nº 3, de 1.º de fevereiro de 2011, com base na Decisão do Conselho do Mercado Comum – CMC nº 29, de 7 de dezembro de 2009, ao estabelecer os limites de aplicação do Decreto nº 5.518/2005, somente para os “não nacionais” do país onde sejam realizadas as atividades de docência e pesquisa, revela uma dicotomia entre o interesse particular e o interesse público. Ou seja, a interpretação de que o reconhecimento do título deveria ser automático foi defendido, em parte, por docentes de instituições de ensino no Brasil como forma de progressão funcional, inclusive, junto ao Poder Judiciário. De forma conflitante a CAPES manifestou-se no sentido de que a validação nos termos do Decreto não excluía o reconhecimento dos títulos, conforme estabelece a LDB, com fundamento no princípio constitucional da autonomia universitária.

As políticas educacionais são estabelecidas em nome do interesse público. Se o ensino é passível de ser explorado livremente pela iniciativa privada, nos termos da Constituição Federal no Brasil, essa liberdade possui um limite e um controle feitos por órgãos oficiais do Estado. Vale destacar que as interferências são necessárias especialmente para a educação superior e para a pós-graduação que formam e qualificam o profissional da saúde, da educação, da segurança etc. Nesse sentido, houve uma procrastinação indesejada do Ministério da Educação em se manifestar sobre a questão da polêmica da validação ou reconhecimento dos títulos de pós-graduação nos termos do Acordo. Pois, a interferência do MEC, diplomático ao aguardar a decisão do Conselho do Mercado Comum – CMC nº 29, de 7 de dezembro de 2009, e harmônico internamente, ao ampliar o debate com a participação da CAPES, poderia ter sido antecipada.

Os acordos para a pós-graduação no MERCOSUL constituem-se em efetivos planos de implementação de ações e políticas de reciprocidade e de intercâmbio acadêmico entre os Estados Partes. A qualidade, no entanto, é um requisito a ser debatido já no planejamento dessas ações, com as variáveis que interferem na amplitude das relações sociais.

6 REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Mário Luiz Neves. (Org.). **Políticas Públicas e Educação: debates contemporâneos**. 1. ed. Maringá: EDUEM, 2008. v. 300. 269 p.

BRASIL, **Constituição Federal de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm Acesso em 22 de fevereiro de 2012.

BRASIL. CAPES. **Nota da Capes sobre reconhecimento de títulos de pós-graduação obtidos em instituições do exterior**. Disponível em <http://www.capes.gov.br/servicos/sala-de-imprensa/destaques/4763-nota-da-capes-sobre-reconhecimento-de-titulos-de-pos-graduacao-obtidos-em-instituicoes-do-exterior>, Acesso em 23 de fevereiro de 2012.

BRASIL. CAPES. **História e missão**. Disponível em www.capes.gov.br Acesso em Agosto de 2011.

BRASIL. **Definição dos cursos de pós-graduação**. Brasília, DF, 1965. Parecer 977/65. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n30/a14n30.pdf>. Acesso em: 15 out. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. D.O.U. de 05.10.1988.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. D.O.U. de 25.9.1946.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília. D.O.U. de 27.12.1961.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília. D.O.U. de 23.12.1996.

BRASIL. MEC. **Documento CONAE- Conferência Nacional de Educação, Base 2010**. 28 mar. - 1º abr. 2010. Brasília-DF. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2011.

BRASIL. MEC. **História do Ministério**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=171> Acesso em: 31 jul. 2011.

BRASIL. **Portal da Justiça Federal**. Disponível em <www.jf.jus.br>. Acesso em 27 de fevereiro de 2012.

BRASIL. MEC. **Plano Nacional de Pós-Graduação – PNGP 2005-2010**: Ministério da Educação: Brasília: CAPES, 2005.

BRASIL. **MERCOSUL/CMC/DEC. N. 29/09**. Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC2909_p.pdf> Acesso em 22 de fevereiro de 2012.

BRASIL. **Ofício Circular nº 152/2005- MEC/SESu/GAB**. Disponível em: <http://www.postgradoparaguay.com/pdf/oficio_MEC_num_152-05.pdf>. Acesso em 22 de fevereiro de 2012.

COSTA, Márcia Caetano. **O MERCOSUL e as universidades: integração?**. Passo Fundo: UPF, 2003.

CUNHA, Luiz Antonio. **A Universidade Temporã**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1980.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Quadrágésimo ano do parecer CFE nº 977/65**. In: **Revista Brasileira de Educação**: 40 anos da Pós-Graduação em Educação, São Paulo: Autores Associados, n. 30, p. 07-19, set.-dez. 2005.

LEITE, Denise; MOROSINI, Marília. **Universidade e Integração**. In: Universidade e Integração no Cone Sul. _____ (Org.). Porto Alegre: UFRGS, 1992, p.17-25.

LIEDKE FILHO, Enno D. **Universidade e Integração**. Teoria social contemporânea e educação superior In: Universidade e Integração no Cone Sul. LEITE, Denise; MOROSINI, Marília (Org.). Porto Alegre: UFRGS, 1992, p.41-54.

MANFROI, Waldomiro Carlos. Prefácio **Universidade e Integração no Cone Sul**. In: Universidade e Integração no Cone Sul. LEITE, Denise; MOROSINI, Marília (Org.). Porto Alegre: UFRGS, 1992, p.7-10.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. São Paulo, Malheiros, 2003.

MENDONÇA, A. W. P. C. **A universidade no Brasil**. Revista Brasileira de Educação, Campinas n. 14, maio/jun./jul./ago. 2000. Número especial: 500 anos de educação escolar, p. 131-150.

MOROSINI, Marília (org.). **Universidade no Mercosul**: condicionantes e desafios.

MOTTA, Elias de Oliveira. **Direito Educacional e educação no século XXI**. Brasília: UNESCO, 1997.

PETRY, Ely Carlos. **LDB Lei de Diretrizes e Bases: uma abordagem orientadora**. Porto Alegre: Editora Age, 2002.

POSTGRADOSPARGUAY. **Ofício Circular nº 152/2005- MEC/SESu/GAB**. Disponível em <http://www.postgradosparguay.com/pdf/oficio_MEC_num_152-05.pdf> Acesso em 23/03/2012.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira**: a organização escolar. 16. ed. Campinas: Autores Associados, 2000.

SAMPAIO, Helena Maria Sant'Ana. **Expansão do sistema de ensino superior.** Universidade em questão, Brasília, Ed. da Universidade de Brasília, p. 143 a 161, v. 1, 2003.

SANTOS, Cássio Miranda dos. **Tradições e contradições da pós-graduação no Brasil.** In: Educação e Sociedade. Campinas, v. 24, n. 83, p. 627-641, ago 2003.
São Paulo, Cortez, 1 994.

SAVIANI, Demerval. **A Nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas.** Campinas: Ed. Autores Associados, 2001.

SAVIANI, Demerval. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil.** 2ª ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia Histórico–Crítica: primeiras aproximações.** São Paulo. Cortez, 1991.

SGUISSARDI, Valdemar. **A avaliação defensiva no “modelo CAPES de avaliação”** - É possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? Perspectiva, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 49-88, jan/jun. 2006, p. 49-88.

SODRÉ, Nelson W. **Formação histórica do Brasil.** 10. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1979, 415 p.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de; SILVA, Eurides Brito da. **Como entender e aplicar a nova LDB.** Brasília: Pioneira, 1997.

VERHINE. Robert E. **Pós-graduação no Brasil e nos Estados Unidos:** Uma análise comparativa. Educação, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 166-172, mai. - ago. 2008.

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central – FECILCAM, Campo Mourão – PR.).
(Bibliotecária: Vaudice Donizeti Rodrigues. CRB 9 RP02/2012)

Gonçalves, Paulo Sergio.

G635p A pós-graduação no Brasil nos termos do acordo de
admissão de títulos e graus universitários para o
exercício de atividades acadêmicas nos estados
partes do MERCOSUL/ Paulo Sergio Gonçalves.--
Maringá: UEM, 2012. -- 86 f.

Orientador: Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de
Maringá. Programa de Pós-Graduação em Educação,
2012.

1. Educação. 2. Títulos acadêmicos *Stricto Sensu*. 3.
MERCOSUL. 4. Validação. I. Azevedo, Mário Luiz Neves
de. II. Universidade Estadual de Maringá. Programa de
Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDD 21 ed. 370