

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CAMPUS DE TOLEDO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE MESTRADO**

**MARIA CECÍLIA FERREIRA**

**ASSIM CAMINHA O MERCOSUL: O CONFLITO ENTRE QUALIDADE  
E EFETIVIDADE NO ACORDO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS  
UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS**

**TOLEDO  
2012**

**MARIA CECÍLIA FERREIRA**

**ASSIM CAMINHA O MERCOSUL: O CONFLITO ENTRE QUALIDADE  
E EFETIVIDADE NO ACORDO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS  
UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu em Ciências Sociais* como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Centro de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Toledo. Área de concentração: Fronteiras, Identidades e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Silvio Antonio Colognese

**TOLEDO  
2012**

Catálogo na Publicação elaborada pela Biblioteca Universitária  
UNIOESTE/Campus de Toledo.

Bibliotecária: Marilene de Fátima Donadel - CRB – 9/924

F383a	<p><b>Ferreira, Maria Cecília</b></p> <p>Assim caminha o Mercosul : o conflito entre qualidade e efetividade no Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas / Maria Cecília Ferreira . - Toledo, PR : [s. n.], 2012 174 f.</p> <p>Orientador: Prof. Dr. Sílvio Antonio Colognese Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais ) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Campus de Toledo. Centro de Ciências Sociais e Humanas.</p> <p>1. Ciências sociais - Dissertação 2. Educação (Superior) – Países do MERCOSUL 3. Universidades e faculdades – Países do MERCOSUL 4. MERCOSUL 6. Graus acadêmicos - Avaliação 8. Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9. Integração universitária - América do Sul I. Colognese, Sílvio Antonio, Orient. II. T</p> <p>CDD 20. ed.      300.7118                          378.8</p>
-------	---

**MARIA CECÍLIA FERREIRA**

**ASSIM CAMINHA O MERCOSUL: O CONFLITO ENTRE QUALIDADE  
E EFETIVIDADE NO ACORDO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS  
UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu em Ciências Sociais* como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Centro de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Toledo. Área de concentração: Fronteiras, Identidades e Políticas Públicas.

Toledo, 27 de setembro de 2012.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Orientador: Prof. Dr. Silvio Antonio Colognese  
UNIOESTE - TOLEDO**

---

**Prof. Dr. Paulo Roberto Azevedo  
UNIOESTE - TOLEDO**

---

**Prof. Dr. Irineu Mario Colombo  
INSTITUTO FEDERAL DO PARANÁ - CURITIBA**

À Isadora, Bruno e Bárbara, filhos queridos e amados.

Ao Lucas, por todo o carinho e a alegria de me ter feito avó.

Ao meu pai Ernani, minha mãe Terezinha, presente em outro plano, irmãos e familiares, pelo amor que nos faz seguir adiante.

A todos os amigos, que confortam e animam a caminhada.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao professor Dr. Sílvio Antonio Colognese, pelas muitas horas de conversa, pela paciência e contribuições. Meus sinceros agradecimentos por insistir na superação das dúvidas, do desânimo, em alguns momentos, do cansaço, em outros tantos, e do apoio sempre.

A todos os docentes do Programa de Mestrado em Ciências Sociais, pelos ensinamentos, trocas, indicações de leituras e estímulo constante.

Aos servidores da Unioeste, da Secretaria do Programa e da Biblioteca do campus de Toledo, em especial, pela atenção e dedicação.

Aos colegas de curso pelas muitas alegrias, experiências e conhecimentos compartilhados nesse período importante de nossas vidas.

*Os Estados nacionais deveriam entender-se a si próprios, cada vez mais, como membros da comunidade internacional – até no seu próprio interesse. Esta é a tarefa mais difícil a resolver nas próximas décadas. Quando falamos de ‘política’ olhando para esse palco, pensamos frequentemente nas ações de governos que herdaram a consciência de atores colectivos que tomam decisões soberanas. No entanto, esta consciência do Estado, tal como se encontra no Leviatã, e que se desenvolveu desde o século XVII juntamente com o sistema europeu de Estados, já foi interrompida. A substância e a composição daquilo a que, ontem, chamávamos ‘política’ está a mudar diariamente.*

**(Jürgen Habermas, 2012)**

FERREIRA, Maria Cecília. **Assim caminha o Mercosul:** o conflito entre qualidade e efetividade no Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas. 2012. Dissertação. Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ciências Sociais. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Toledo.

## RESUMO

A educação superior vem sendo afetada pelo processo de integração regional configurado com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e pelas condições das relações internacionais. A emergência de novas tecnologias da informação e da comunicação e a forma como o conhecimento passou a ser produzido impõem exigências adicionais às instituições universitárias com vistas à mobilidade acadêmica, à acreditação de cursos e ao reconhecimento de títulos e diplomas. Os protocolos educacionais firmados no âmbito do Mercosul deveriam aproximar as instituições e tornar mais ágeis os mecanismos de cooperação. Construído, porém, sobre as bases de sistemas educacionais heterogêneos, o Setor Educacional do Mercosul avança com dificuldades. Ao historiar a evolução desse setor e das instâncias que o conformam, no quadro amplo da internacionalização da educação superior, o objetivo desta pesquisa é examinar a relação conflituosa estabelecida entre a salvaguarda de padrões de qualidade e a efetividade do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do Mercosul.

**PALAVRAS-CHAVE:** Integração regional. Mercosul. Educação superior. Protocolos.

FERREIRA, Maria Cecília. **So goes Mercosur:** the conflict between quality and effectiveness in the Admission Agreement of University's Degrees and Titles for Academic Activities's Exercise. 2012. Dissertation. Master Degree on Social Sciences. State University of Western Paraná – Toledo Campus.

### **ABSTRACT**

Higher education is being affected by regional integration process configured due to the creation of the Southern Common Market (Mercosur) and by conditions of international relations. The emergence of new information technology and communication and the way how knowledge is transmitted has produced additional requirements to universities with a view to academic mobility, courses's accreditation and recognition of degrees and diplomas. The educational protocols signed within Mercosur should approximate the institutions and become quicker the cooperation's mechanisms. The Educational Sector of Mercosur was built on the basis of heterogeneous educational systems, however it hard advances. When we see the history of the evolution of this sector and its bureaucratic levels, and considering a broad framework of the internationalization of higher education, the goal of this research is to examine the conflicting relationship between safeguarding standards of quality and effectiveness of the Admission Agreement of University's Degrees and Titles for Academic Activities's Exercise in Member States of Mercosur.

**KEY-WORDS:** Regional integration. Mercosur. Higher education. Protocols.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Estrutura Orgânica do Setor Educacional do Mercosul .....	82
----------	---	----

## **SIGLAS**

- ACE** – Acordo de Complementação Econômica
- AIU** – Associação Internacional de Universidades
- ALADI** – Associação Latino-Americana de Integração
- ALFA** – América Latina - Formação Acadêmica; Programa de Intercâmbio Acadêmico União Europeia - América Latina
- ALALC** – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ALCA** – Acordo de Livre Comércio das Américas
- ANPED** - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- AUGM** – Associação de Universidades “Grupo Montevideu”
- CAN** – Comunidade Andina de Nações
- CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CCM** – Comissão de Comércio do Mercosul
- CCR** – Comitê Coordenador Regional
- CE** – Comunidade Europeia
- CEE** – Comunidade Econômica Europeia
- CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina
- CF/88** – Constituição Federal de 1988
- CMC** – Conselho do Mercado Comum
- CNE** – Conselho Nacional de Educação
- CNPQ** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CPC** – Comissão Parlamentar Conjunta
- CRCA** – Comissão Regional Coordenadora de Área
- CREAD** – Consórcio Rede de Educação a Distância
- CTR** – Comitê Técnico Regional
- DIP** – Direito Internacional Público
- DIR** – Direito de Integração Regional
- ECTS** – Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos
- FCES** – Foro Consultivo Econômico-Social
- FEM** – Fundo do Setor Educacional do Mercosul
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- FOCEM** – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
- GATT** – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

**GMC** – Grupo Mercado Comum

**IAU** – International Association of Universities

**IDES** – Internacionalização da educação superior

**INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**ISI** – Institute for Scientific Information

**MARCA** – Programa de Mobilidade Acadêmica Regional

**MEC** – Ministério da Educação

**MERCOSUL** – Mercado Comum do Sul

**MEXA** – Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos de Graduação

**MISTRAL** – Programa Ibero-americano de Mobilidade Interuniversitária em Ramos Avançados de Licenciatura

**MRE** – Ministério das Relações Exteriores

**NAFTA** – Acordo Norte-Americano de Livre Comércio

**OAB** – Ordem dos Advogados do Brasil

**OCDE** – Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento

**OEА** – Organização dos Estados Americanos

**OMC** – Organização Mundial do Comércio

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PEC** – Pacto de Estabilidade e Crescimento

**POP** – Protocolo de Ouro Preto

**RANAİM** – Reunião de Alto Nível para a Análise Institucional do Mercosul

**RIACES** – Rede Ibero-Americana para a Acreditação da Qualidade da Educação Superior

**RME** – Reunião de Ministros de Educação

**SEM** – Setor Educacional do MERCOSUL

**SIC** – Sistema de Informação e Comunicação

**TEC** – Tarifa Externa Comum

**TFUE** – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

**TUE** – Tratado da União Europeia (Maastrich)

**UE** – União Europeia

**UNASUL** – União de Nações Sul-Americanas

**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**UNILA** – Universidade Federal da Integração Latino-Americana

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	14
<b>2</b>	<b>MERCOSUL, UNIÃO EUROPEIA E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO</b>	19
2.1	Os processos de integração regional	19
2.1.1	Mercosul e Unasul	22
2.1.2	União Europeia e livre circulação de pessoas	24
2.1.3	A Zona do Euro, assimetrias e relações em eixo	25
2.2	Teoria da integração e soberania	29
2.2.1	Presidencialismo e democracia	35
2.3	Integração e internacionalização da educação superior (Ides)	39
2.3.1	Conceito e rumos da Ides	40
2.4	Capex, padrões de qualidade e mobilidade	45
2.4.1	Programas de mobilidade acadêmica	48
2.4.2	Os programas Erasmus e MARCA	49
2.5	Pesquisa e desenvolvimento	52
<b>3</b>	<b>A CRIAÇÃO DO MERCOSUL E O SETOR EDUCACIONAL</b>	57
3.1	Direito dos Tratados: breves notas	57
3.2	Tratado de Assunção	60
3.2.1	Estrutura orgânica inicial	63
3.3	Protocolo de Ouro Preto e a nova estrutura do Mercosul	64
3.3.1	A sistemática de internalização de atos internacionais	69
3.4	A Reunião de Ministros de Educação do Mercosul	73
3.4.1	Ministros da Educação e o Protocolo de Intenções	75
3.4.2	Planos Trienais para o Setor Educacional	79
3.5	Os sistemas de ensino	86
3.5.1	Sistema educacional argentino	87
3.5.2	Sistema educacional brasileiro	89
3.5.3	Sistema educacional paraguaio	92
3.5.4	Sistema educacional uruguaio	94
3.5.5	Avaliação, padrões de qualidade e assimetrias	95
<b>4</b>	<b>O CONFLITO ENTRE EFETIVIDADE E QUALIDADE NO ACORDO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS</b>	98

4.1 Ordenamento jurídico e efetividade .....	98
4.1.1 Intergovernamentalidade <i>versus</i> supranacionalidade .....	101
4.2 Mercosul Educacional na literatura .....	104
4.3 Origens do Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários .....	109
4.3.1 Anexo ao Protocolo: imprecisões .....	113
4.3.2 Derrogação do protocolo e novo acordo .....	117
4.3.2.1 A adesão de Bolívia e Chile ao Acordo .....	119
4.3.2.2 A vigência do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários .....	121
4.3.2.3 Consultas à Procuradoria da Capes e ao CNE .....	123
4.3.2.4 Acordo com o Paraguai e rede de intercâmbio .....	128
4.3.2.5 Novos pareceres do CNE .....	129
4.3.2.6 Decisão CMC nº 29/09: a implementação do Acordo .....	132
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>138</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>142</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>152</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa objetiva, por um lado, refletir sobre os processos de integração econômica que marcam o tempo histórico compreendido entre o final da década de 50 e os dias atuais. Na narrativa empreendida no primeiro capítulo procuramos oferecer uma análise panorâmica desses processos ao delinear o percurso que deu vida à União Europeia, os elementos teóricos, sociológicos e políticos de contato com outras iniciativas conducentes à formação de blocos econômicos regionais e os desdobramentos que a partir daí favorecem a integração também em outros campos da vida social, em especial o educacional. No mesmo capítulo, nos permitimos avançar na discussão de algumas questões relativas à internacionalização da educação superior que possuem conexão com o tema escolhido.

De outra parte, há nosso interesse central em focalizar um aspecto particular no contexto da experiência que há 21 anos, sob os influxos do que se convencionou denominar por globalização, conformou o Mercado Comum do Sul, o Mercosul. Projeto a cuja reunião inicial de quatro países da América do Sul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) associaram-se outros Estados da região, a exemplo de Venezuela, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru.

O aspecto a que nos referimos está evidenciado no título dessa dissertação. A matriz do nosso problema reside no Setor Educacional do Mercosul. Diz respeito a um dos protocolos que buscam aproximar Estados e instituições no plano da educação superior. E, mais concretamente, interessa-nos nesse cenário entender o conflito estabelecido entre a salvaguarda de padrões de qualidade vigente em cada país e a efetividade propriamente dita, que subjaz ao Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do Mercosul. Nossa hipótese busca responder em que medida a defesa intransigente desses padrões no lado brasileiro, aliada ao complexo mecanismo de incorporação de acordos internacionais ao nosso ordenamento jurídico, comprometeram a efetividade daquele acordo.

A escolha desse acordo deu-se em razão de o julgarmos emblemático das vicissitudes que pairam na gênese mesma da complexa experiência mercosulina e continuam presentes ainda hoje, apesar dos significativos avanços obtidos. Há muitos obstáculos a vencer resultantes do nível de desenvolvimento de cada país e do modo como os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário dos Estados Partes, órgãos e instâncias atuantes no processo de integração, respondem às exigências de aprofundamento das relações interregionais e interinstitucionais.

A implementação dos acordos firmados no âmbito do Mercosul Educacional - e daquele específico ato, em especial – é reveladora dos entraves que precisam ser superados para alcançar patamares mais elevados de aproximação entre sistemas educacionais, agências avaliadoras e as próprias instituições de educação superior. Vislumbramos no conflito entre a necessidade de salvaguardar padrões de qualidade e a efetividade daquele protocolo o reflexo de parte das diferenças consideráveis existentes entre parceiros que se movimentam num ambiente que deve, sim, ser explorado à luz do compromisso com o projeto mais amplo de integração. Movimento esse que muitas vezes, entretanto, não se realiza ou retrocede a etapas antes vencidas, num circuito que, em vez de produzir a síntese de resultados, segue maximizando o confronto das divergências.

O Mercosul vem sendo construído sobre as bases de uma cultura política que repousa no primado da soberania de seus Estados-Membros e dos países que hoje, na condição de associados, conferem maior alcance à empreitada. Ao alargamento ou à abolição de fronteiras contrapõe-se, não raro, a lógica do Estado-nação ainda cioso da guarda de sua territorialidade. Ao implemento expedito de decisões impõe-se tortuoso percurso por variadas instâncias dos poderes nacionais. E uma complexa liturgia de atos reclama cumprimento a fim de que acordos internacionais, firmados no âmbito do Mercosul Educacional, sejam incorporados ao ordenamento jurídico nacional e passem, conseqüentemente, a gerar direitos e obrigações. Trata-se, sem dúvida, de uma obra complexa do ponto de vista político e institucional, em que, da coexistência de duas ordens jurídicas - uma destinada a normatizar o processo de integração e outras alicerçando em cada Estado os direitos nacionais -, emerge novas e candentes questões a exigir soluções nem sempre fáceis.

No capítulo segundo, esboçamos alguns aspectos jurídicos relativos à formação e à estrutura do Mercosul, a sistemática de incorporação aos ordenamentos nacionais de atos internacionais e detalhamos a criação, funcionamento e atividades desenvolvidas pelo Setor Educacional do Mercosul. Realizamos, também, uma síntese dos principais aspectos dos sistemas educacionais dos países que integram o bloco, com destaque para a educação superior, a fim de evidenciar as assimetrias existentes. Essas últimas serão parte do problema quando for necessário verificar a proveniência institucional e confrontar títulos e diplomas para concretizar os fins acordados no protocolo.

No terceiro capítulo, avançamos na discussão de alguns aspectos conceituais, relativamente à efetividade, às diferenças fundamentais existentes entre os dois modelos institucionais de integração regional – aquele que orienta a União Europeia e o que vem sendo implementado no Mercosul -, e às relações e problemas daí derivados. Ponto em que

passamos a discorrer sobre o percurso histórico do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas, desde a celebração, alterações sofridas e dificuldades para a implementação. Na literatura, poucas pesquisas enfrentaram diretamente o tema relacionado à análise do alcance e dos resultados efetivamente obtidos pela implementação dos protocolos educacionais do Mercosul, conforme relatamos também nesse último capítulo.

A perspectiva que adotamos é calcada na experiência brasileira. Interessa-nos analisar como o conflito emerge a partir de posicionamentos e ações de órgãos executivos, técnicos e colegiados encarregados de conferir consequência àquele acordo internacional ao qual o país aderiu. A intenção não foi a de realizar análise comparativa no tocante à implementação do acordo nos demais países signatários, ainda que nos parecesse promissora tal possibilidade enquanto campo de pesquisa. Ao tratarmos dos trâmites percorridos para possibilitar a implementação do acordo no Brasil, verificamos a existência de uma relação conflituosa, que buscamos caracterizar nos registros pertinentes à tentativa de materialização dos comandos normativos - a efetividade propriamente dita -, e a necessidade de salvaguardar padrões de qualidade, entendida essa como resultado relativo de processos de avaliação.

A presente pesquisa tem evidente caráter interdisciplinar. Beneficiou-se sobretudo tanto de nossa formação acadêmica nas áreas da Filosofia e do Direito, quanto da experiência profissional que experimentamos como Assessora de Legislação Educacional da Reitoria da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). Cargo que exercemos nos períodos de 1997 a 1999 e de 2002 até o início de 2011, com breve atuação como Assessora Especial do campus de Cascavel da mesma instituição. Ao nos termos valido de noções e conceitos de mais de uma área do conhecimento, além das Ciências Sociais, nos parece que o objeto específico de análise foi enriquecido e pôde ser melhor compreendido.

Por dever de ofício, portanto, mas não apenas em razão dele, tivemos o privilégio de acompanhar a trajetória do Mercosul Educacional e as significativas mudanças pelas quais a legislação e o cenário educacional brasileiro passou, após o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em dezembro de 1996. Um destes momentos ocorreu ao participarmos das Primeiras Jornadas de Educação a Distância do Mercosul, promovidas pelo Consórcio Rede de Educação a Distância (Cread), durante quatro dias do mês de setembro de 1997. O evento proporcionou profícuos debates com representantes dos Ministérios da Educação de vários países latino-americanos, especialistas e pesquisadores.

Ainda que nos tenhamos ressentido de intercâmbio mais constante e da possibilidade de participação em um número mais significativo de debates acadêmicos da área -

prejudicados em razão de nos encontrarmos, no período citado, numa instituição recém-constituída e localizada no interior do país -, acreditamos que os estudos efetuados e a vivência experimentada nos lograram base para a condução da pesquisa.

Nos contatos possíveis, extraímos contribuições, por meio de entrevistas abertas e trocas de ideias, que refletem-se no presente trabalho. Merecem destaque os que tiveram lugar na XXI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), realizada em novembro de 2011, e no evento “Democracia e Eleições no Parlamento do Mercosul”, organizado pela Comissão de Direito Internacional da Seção Paraná da OAB, em agosto de 2011, que contou com a presença, entre outros, dos doutores Marcos Augusto Maliska, Jorge Fontoura e Eduardo Biacchi Gomes. Foi nesta ocasião apenas que, no contato com o Dr. Maliska, tivemos a indicação de leitura do artigo de que é autor e em que analisa o texto do acordo que vínhamos estudando. É claro que não atribuímos a esses especialistas, pesquisadores ou a outros tantos autores citados nas próximas páginas eventuais inconsistências nas opções realizadas na condução de nosso estudo e na interpretação dos textos suportados por relativamente extensa pesquisa bibliográfica e documental.

Os principais documentos encontram-se na base de dados no sítio mantido pela Secretaria do Mercosul, com sede em Montevideu, no Uruguai, em que são disponibilizados, em português e espanhol, documentos oficiais e as normativas (decisões, resoluções, recomendações, textos dos tratados e protocolos, etc) do Mercosul dos quais nos valemos em larga medida. Há ainda o sítio do Mercosul Educacional, mantido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em cuja base de dados podem ser encontrados os principais documentos do Setor, como atas de reuniões, textos dos protocolos, decisões, indicadores educacionais, entre outros.

O Ministério das Relações Exteriores mantém em seu sítio uma página brasileira do Mercosul com informações e alguns documentos de acesso público, aos quais recorreremos para elucidar aspectos sobre o posicionamento oficial do governo. Buscamos também dados e esclarecimentos nos sítios dos Ministérios da Educação do Brasil e dos demais países integrantes do Mercosul, do Conselho Nacional de Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), da Comissão Europeia e da base de dados (EUR-lex) do Direito da União Europeia, incluindo o Jornal Oficial, os Tratados, a jurisprudência, entre outros. Muitas notas e documentos foram por nós compilados ao longo de nossa atividade profissional, além da leitura de dezenas de artigos e textos publicados em livros, alguns deles cujo acesso está hoje franqueado em bases na internet, a exemplo do *Scielo*. Em síntese, foram basicamente esses os procedimentos metodológicos utilizados para

realizar a pesquisa. Destacamos, sobretudo, a análise de documentos oficiais, textos normativos, pareceres, regulamentos, atas, decisões, notas oficiais e cerca de uma dezena e meia de entrevistas com especialistas, nos encontros que mencionamos, e com reitores e pró-reitores de graduação e de pós-graduação com os quais tivemos a oportunidade de conviver e de atuar.

Esperamos de alguma forma oferecer contribuições ao debate nesse campo tão importante na vida das nações. Às restrições de tempo e às nossas próprias limitações devem ser creditadas eventuais falhas e omissões.

E assim como caminha o Mercosul, trilhamos as searas da pesquisa acadêmica. Ao alinhar certezas e, ainda, algumas dúvidas, permanece por vezes a distância entre intenção e gesto a instigar a necessidade de prosseguir a caminhada.

## **2 MERCOSUL, UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

### **2.1 Os processos de integração regional**

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi constituído sob a ótica da necessidade de ampliar as dimensões dos mercados nacionais dos quatro países que partilham fronteiras na porção meridional do continente americano. O objetivo precípua de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai era o de alcançar, através da integração, um novo patamar na inserção internacional requerida a partir da conformação político-institucional imposta, sobretudo, pela globalização da economia.

Para responder às novas condições das relações internacionais, seria preciso, também, “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.” Tal premissa, utilizada como um dos fundamentos do Tratado de Assunção, revela desde logo a preocupação em aliar a conquista de patamares mais elevados no tocante à produção do conhecimento a um mais significativo desempenho econômico, gerador de riquezas e bens, a fim de agregar renda e transformar o padrão de vida da população dos países componentes do Mercosul.

Os acordos e protocolos firmados posteriormente como forma de concretizar objetivos e fins do Tratado demonstram que o Mercosul envolve desde políticas macroeconômicas até políticas setoriais voltadas à melhoria dos padrões de renda e consumo das populações locais. Enquanto as relações econômicas e comerciais visam basicamente garantir a liberalização do comércio por meio do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), com a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, a educação será encarada como ferramenta de cooperação institucional e de inclusão social. Tomada como política pública regional, a educação deverá assumir papel central na consolidação do processo de integração, conforme indicam as declarações preambulares dos acordos e protocolos celebrados nesse campo específico.

Os compromissos assumidos com base naquelas finalidades ganharão destaque nas recomendações adotadas, nos programas, parcerias e planos a serem implementados com o concurso dos diversos órgãos e instâncias executivas do Mercosul, de instituições e dos ministérios e agências dos governos de cada país.

Toda essa dinâmica integracionista está alicerçada no contexto da tendência à criação de blocos econômicos regionais que dominou as décadas finais do século XX. É fenômeno, portanto, inerentemente associado ao cenário internacional, em que a interdependência é reforçada de modo voluntário pelos atores desse processo, no caso, os Estados nacionais, com o objetivo de estreitar laços econômicos, sociais, culturais e políticos para alcançar determinados fins.<sup>1</sup>

Para Ocampo (2009, p. 26-27) os processos de integração teriam três dimensões fundamentais – econômica, política e social – que constituiriam a base dos fenômenos que, via de regra, manifestam-se de forma conjugada. A dimensão econômica seria aquela que permitiu o maior desenvolvimento teórico. Para o autor, se o processo de integração é promovido no âmbito do “sistema internacional global” constituirá típico fenômeno de integração mundial ou globalização. Nesse caso, um exemplo seria a Organização Mundial do Comércio (OMC). Quando, por outro lado, tivermos essa integração restrita a um dado espaço geográfico, ou seja, circunscrita a um certo subsistema regional, falaremos então em integração regional. Este seria exatamente o caso do Mercosul, da União Europeia e do Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta).

Na análise de Soares Filho (2009, p. 22), todo processo de integração regional emerge “como contraponto à globalização econômica, resultante da necessidade de os países situados numa mesma região se congregarem, para proteger suas economias dos efeitos negativos da mundialização, reunindo capitais, tecnologias, recursos humanos, e promovendo medidas conjuntas nos vários campos de atividade para dinamizar o progresso material e social de seus povos (...)”.

Nos processos de integração econômica, observam-se, ainda, níveis, estágios ou modelos sucessivos. Segundo Ocampo (2009, p. 28), teria sido Balassa o autor da elaboração das cinco modalidades que diferenciam “a intensidade e os graus de integração econômica (zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração total) (...)”<sup>2</sup> Relações de mera cooperação internacional podem também ser estabelecidas entre os Estados, independentemente da formação de blocos econômicos, ou avançar-se rumo à criação de organismos mais específicos, instituições ou mesmo órgãos de caráter

---

<sup>1</sup> Sobre integração regional e o conceito de integração veja-se a revisão de BRANDÃO, Lázaro Augusto Guimarães Andrade. **Integração regional e poder global**: análise de fatores condicionantes da dinâmica do Mercosul. Dissertação de Mestrado. UFBA, 2008, p. 69 e seguintes. Disponível em: <[http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/integracao\\_regional\\_e\\_poder\\_global\\_-\\_lazarobrandao\\_final.pdf](http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/integracao_regional_e_poder_global_-_lazarobrandao_final.pdf)> Acesso em: 18 jul.2010.

<sup>2</sup> Béla Balassa, economista húngaro (1928-1991), autor de “*The theory of Economic Integration*”, de 1961. Na obra citada, a grafia do sobrenome aparece duas vezes de forma incorreta (“Be~~l~~assa”).

supranacional, como se configurou no caso da União Europeia. O Mercosul encontra-se em estágio diferenciado e o próprio modelo constitutivo difere daquele que se desenvolveu no continente europeu, ao filiar-se a ordem jurídica distinta, conforme veremos mais detalhadamente no próximo capítulo.

Huck (1997, s.p.) diverge quanto à caracterização do Nafta. Ao discorrer sobre a origem, semelhanças e dessemelhanças do Nafta com o Mercosul, e com a então denominada Comunidade Europeia, assevera ser o Nafta “um modelo de integração restrita”, uma vez que seus membros “cedem, transferem ou delegam limitadamente sua soberania”. Estas características, segundo Huck (1997, s.p.), estariam mais de acordo com uma “zona preferencial de comércio” e menos com um processo de integração. Talvez aqui, no nosso entendimento, não tenha o autor realizado a distinção entre tipo e estágio de integração.

Com Ocampo (2009, p. 22 e ss.), podemos afirmar, porém, as características comuns dos dois blocos (União Europeia e Mercosul) no fato de a integração constituir-se em processo voluntário, determinado por opção política dos Estados aderentes e por tender a superar a mera cooperação. O autor explica que enquanto “a cooperação implica ações destinadas a reduzir a discriminação, a integração econômica compreende medidas conducentes à supressão da discriminação (diferença quantitativa).” A diferença qualitativa residiria “na transformação dos objetivos individuais de cada país em um objetivo único para o conjunto” dos países num processo integrativo. Ao passo que, na cooperação, cada país continuará perseguindo seus próprios objetivos, com a possibilidade de mais facilmente alcançá-los com o concurso de outros países que tenham objetivos semelhantes.

As distinções apontadas levam em conta, portanto, os aspectos básicos de desenvolvimento dos tipos (integração global e integração regional) e estágios (ou níveis ou modelos) de integração tematizados pela teoria da integração econômica. Os níveis de integração comportariam, num primeiro momento, a chamada área ou zona de livre comércio (*free trade area*), em que são progressivamente eliminadas as barreiras comerciais (tarifárias e não tarifárias) entre os países membros visando à livre circulação de mercadorias. Nesse caso, cada país estabelece suas próprias barreiras comerciais em relação a países de fora do bloco. Como exemplo, o Nafta, a Associação Europeia de Livre Comércio (hoje integrada ao Espaço Econômico Europeu). Num segundo nível, teríamos a união aduaneira, em que o livre comércio é estabelecido dentro do bloco, por meio da criação de uma tarifa externa comum e a conformação de barreiras comerciais externas comuns, harmonizando a legislação tributária e fixando um regulamento aduaneiro comum. Esse é o estágio atual do Mercosul. Em tal condição, outro fator distintivo será adicionado com o bloco econômico passando a constituir-

se como sujeito de Direito Internacional, auferindo os Estados-membros capacidade jurídica para negociação e celebração de acordos, em bloco, com outros blocos econômicos ou países, conforme detalharemos no capítulo seguinte.

Num terceiro nível, teremos o mercado comum em que, além das características do estágio precedente, ocorrerá a livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas, com todas as consequências inerentes, entre as quais o estabelecimento da cidadania comum. Cria-se um espaço comunitário não mais estreitado pelas fronteiras e barreiras físicas. Posteriormente, concretiza-se a união econômica ou monetária, com a coordenação integrada das políticas fiscal e monetária, a adoção de moeda única e a implementação de organismos de caráter supranacional para a condução das políticas comuns. No último nível, dar-se-ia a integração política plena, experiência que ainda não se realizou mas é admitida doutrinariamente (Ocampo, 2009, p. 28 e ss; Gomes, 2011, p. 63 e ss.; Porto; Flôres, 2006).

São essas, de modo muito sucinto, as principais características dos processos de integração e dos possíveis estágios experimentados.

### **2.1.1 Mercosul e Unasul**

No Brasil, o tema da integração ganha status constitucional com a Carta de 1988 (CF/88), cujo art. 4º, *caput*, afirma os princípios que regerão as relações internacionais do país, entre os quais destaca-se a prevalência dos direitos humanos, a solução pacífica dos conflitos, a autodeterminação dos povos e a adesão ao ideal universalista de “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”. São expressões, com novos aportes, dos princípios do Direito Internacional contemporâneo que devem estar na base das relações amistosas entre os Estados, consagrados em declaração adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1970 (Cançado Trindade, 1981, p. 51 e ss).<sup>3</sup> O parágrafo único do mesmo artigo 4º da CF/88 completa o rol ao incorporar princípio segundo o qual o Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

É exatamente no sentido da integração que os esforços são conduzidos quando passo importante será dado com a constituição do Mercosul, em 1991, ainda na perspectiva limitada de um arranjo sub-regional. A comunidade latino-americana de nações, como intento mais

---

<sup>3</sup> Declaração sobre Princípios do Direito Internacional concernentes às relações de amizade e cooperação entre os Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas, de 24 de outubro de 1970. (Resolução nº 2625 da Assembleia Geral da ONU. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/25/ares25.htm>> Acesso em: 12 fev. 2011.

amplo plasmado no conteúdo principiológico apontado no parágrafo único do art. 4º da Carta Constitucional brasileira, ganhará corpo com a Comunidade Sulamericana de Nações (Declarações de Cuzco e Ayacucho, 2004)<sup>4</sup>. Quatro anos depois, seria celebrado pelos presidentes de 12 países do continente, em Brasília, em 23 de maio de 2008, o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).<sup>5</sup> Diferentemente do Mercosul, como veremos mais adiante, a Unasul já surge como organização dotada de personalidade jurídica de Direito Internacional, com a determinação de que o tratado que lhe deu vida seja registrado perante a Secretaria da Organização das Nações Unidas (ONU).

O Conselho de Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo da Unasul, que contará com um Parlamento Sul-americano, com sede na cidade de Cochabamba, Bolívia, matéria que será, entretanto, objeto de Protocolo Adicional. O tratado constitutivo ratifica, ainda, a defesa do respeito à soberania dos Estados. E prevê, de forma genérica, a “participação cidadã”, aludindo a, mas sem os fixar, “mecanismos de interação e diálogo entre a organização e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana”.

A Unasul pretende-se uma zona de livre comércio continental que integrará as duas organizações existentes na região, o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN)<sup>6</sup>, além do Chile, Suriname e Guiana. O tratado constitutivo da Unasul reafirma o desejo de contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe, e do multilateralismo, a fim de alcançar “um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados” para avançar “rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos, assim como para contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes”. Na avaliação de Valdés (2009), ainda que não se tenha declarado a meta de a Unasul vir a tornar-se um exemplo similar à experiência europeia, até mesmo a corrente opositora à concretização de tal possibilidade saberia avaliar o efeito político, militar, econômico, social e tecnológico que teve a criação da União Europeia. E, portanto, saberia também aquilatar os efeitos benéficos, não apenas estratégicos para a região, da consolidação e do aprofundamento da integração nos marcos da Unasul.

---

<sup>4</sup> Ver em: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm) > Acesso em: 5 mai. 2012.

<sup>5</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Íntegra do Tratado disponível em: < [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm) > Acesso em: 2 fev. 2011.

<sup>6</sup> Países membros da CAN: Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Países associados: os quatro países membros do Mercosul (desde 2005) e o Chile (2006). Trata-se de um acordo de integração sub-regional, de cuja formação também participou a Venezuela (até 2006). Antes de 1996, era conhecida como Pacto Andino ou Grupo Andino.

A Unasul, a exemplo das linhas gerais dos acordos celebrados no âmbito do Mercosul, propugna o desenvolvimento de mecanismos “concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa.” Em 2009, a Unasul consolida-se como espaço multilateral com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano e a aprovação de um Plano de Ação para o biênio 2009-2010.

Toda “normativa” (decisões, resoluções) da Unasul será adotada por consenso, como também ocorre nas instâncias máximas decisórias do Mercosul. Esta sistemática se caracteriza, portanto, pela intergovernamentalidade, ou seja, por uma relação de coordenação entre os Estados-Partes, com base no reconhecimento da igualdade soberana entre eles e da não-ingêrência em assuntos internos, resultando em que a eficácia das decisões seja, portanto, mediata. Esse modelo decisório é fator distintivo entre os blocos regionais sul-americanos - Mercosul e Unasul – e a União Europeia, que adota uma relação de subordinação dos Estados em relação à organização, com base na criação de instituições comunitárias supranacionais, cujas especificidades e consequências serão sucintamente delineadas nos próximos tópicos.

Os apontamentos feitos até aqui contribuem para a compreensão do cenário maior em que a aproximação entre os países, instituições, organizações e os cidadãos vem ocorrendo. Às vezes lentamente, outras vezes de forma mais célere, todas essas movimentações terão consequências sobre o comportamento dos agentes que conduzem os processos de integração e que adotam decisões a serem efetivamente (ou não) implementadas no território de cada nação.

### **2.1.2 União Europeia e livre circulação de pessoas**

Para melhor compreender alguns aspectos das recentes experiências mercosulinas, particularmente quanto ao nosso interesse na específica dimensão da educação superior e, por conseguinte, da integração entre os países do bloco na área educacional, é importante que tracemos alguns paralelos com o processo de integração europeu.

O exemplo daquilo que se pode considerar a mais ampla configuração de um processo de integração regional encontra-se traduzido no Tratado de Roma, firmado em 25 de março de 1957, e no Tratado de Maastrich, de 7 de fevereiro de 1992, que institui a União Europeia (UE).<sup>7</sup> Marco da criação da Comunidade Econômica Europeia (depois apenas

---

<sup>7</sup> Por vezes, na literatura especializada, a referência é feita a “Tratados” de Roma, pois naquela mesma data foram firmados o Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia (CEE), mais tarde apenas Comunidade Europeia (CE), e o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom).

Comunidade Europeia), o Tratado de Roma foi celebrado pelos governantes de apenas seis Estados e dá início ao processo de unificação da Europa.<sup>8</sup>

A “criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”, com a promessa de que “as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos”, são temas presentes no texto do Tratado de Maastrich, também denominado Tratado da União Europeia (TUE). Com essa nova configuração jurídica, a Comunidade é formalmente substituída pela União Europeia. Em 13 de dezembro de 2007, após longo processo de negociações, é assinado o Tratado de Lisboa, que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia.<sup>9</sup> O texto consolidado do Tratado de Roma passa a ser referido como Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Constituirá, juntamente com o Tratado da União Europeia, “os Tratados em que se funda a União”. Os dois documentos têm o mesmo valor jurídico e são designados pelos termos “os Tratados”, de acordo com o artigo 1º, item 2, do TFUE.

No transcurso de pouco mais de meio século, a criação de imenso conjunto de órgãos e instituições comuns (Conselho, Parlamento, Comissão, Banco Central, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas etc.) volta-se para a tentativa de garantir de forma integrada o desenvolvimento econômico, social e político do continente europeu. Processo que se dá não sem dissensões e percalços, haja vista, por exemplo, a questão da moeda comum, o Euro, elemento considerado essencial para a concretização de uma Europa onde pessoas, serviços, capitais e bens pudessem circular livremente.

### **2.1.3 A Zona do Euro, assimetrias e relações em eixo**

A chamada Zona do Euro foi instituída oficialmente em 1º de janeiro de 1999. Desde 2002, as cédulas multicoloridas da moeda comum passou a estar presente nas relações cotidianas e comerciais, com forte apelo simbólico. Adotado até 2007 por apenas 13 dos 25 Estados que compunham à época a União Europeia, o Euro é hoje alvo de críticas por ter acentuado as diferenças fiscais entre os países. Atualmente, é a moeda oficial de 17 dos 27 Estados-membros da União Europeia.

---

<sup>8</sup> Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo.

<sup>9</sup> A partir de 1º de dezembro de 2009, o Tratado de Lisboa entra em vigor. O “Tratado que institui a Comunidade Europeia” passa a “Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia” (n.º 1 do artigo 2.º do Tratado de Lisboa). As partes, os títulos, os capítulos, as secções e os artigos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia são reenumerados (artigo 5.º e anexo do Tratado de Lisboa).

Essas diferenças fiscais e a “nacionalização” da dívida pública que, em 2012, já ultrapassa 110% do PIB de Grécia, Irlanda, Itália e Portugal, poderão “conduzir à desintegração do sistema bancário da zona do euro”, conforme Ferguson e Roubini (2012, s.p.). A previsão sombria leva em conta as orientações do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) adotado em 1997, com fundamento nos artigos 99º e 104º do Tratado de Roma<sup>10</sup>. O objetivo do PEC é salvaguardar as finanças públicas e evitar que políticas fiscais tomadas de forma isolada possam ter efeitos perversos sobre o crescimento e a estabilidade macroeconômica dos países do bloco, em especial os que adotaram o Euro. Entre os pressupostos contidos no PEC figuram: a necessidade de os países da zona do Euro apresentarem anualmente programas de estabilidade, que consistem em projeções orçamentárias e macroeconômicas, ou programas de convergência, no caso dos países que não adotaram a moeda comum; o esforço para evitar déficits superiores a 3% do Produto Interno Bruto (PIB), sob pena de multa; e a contenção dos valores da dívida pública no percentual máximo de 60% do PIB.

O limite percentual fixado para o endividamento público foi, portanto, quase duplicado. O PIB de Grécia e Portugal, por exemplo, sofrerá uma “contração” de 4,7% e de 3,3%, respectivamente, segundo ainda Ferguson e Roubini (2012, s.p.). Tais fatores conduzem à conclusão de que a crise europeia atual, no quadro amplo de mais uma crise cíclica do sistema capitalista, apresenta-se fortemente marcada por desequilíbrios financeiros, cuja principal causa reside no balanço dos bancos privados e dos grandes grupos seguradores.

Os ingredientes da crise na Europa já vinham, porém, sendo gestados há algum tempo como resultado dos deslocamentos produzidos pelo processo de globalização em que, segundo Müller (2001, p. 59), a “integração econômica do mundo; não apenas simbolizada, mas operada pelos novos centros do poder, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE)” desencadeia reflexos sobre os Estados e suas instituições. Analisando tais efeitos sobre os mercados e a democracia, o autor advertia há uma década atrás:

O que se globaliza é, num primeiro momento, a lei do capital: a maximização do lucro de poucos, por meio da liberação total dos mercados financeiros internacionais. A mundialização é uma monetarização mundial. A dimensão irrestrita e indubitavelmente global da globalização até os nossos dias é,

---

<sup>10</sup> Ver: **ANEXO A** - íntegra dos artigos 99º e 104º do Tratado de Roma, de acordo com o texto da versão consolidada (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), em que os dispositivos correspondem, respectivamente, aos artigos 121º e 126º.

precisamente, essa libertação dos mercados financeiros. (...) A globalização não reduz a desigualdade, como afirmam os seus arautos. Ela ampliou-a e acirrou-a até o presente. Sérios argumentos contra o ultraliberalismo recomendam que um determinado tipo de problemas, os da política distributiva, necessita do Estado, hoje como no passado. Justamente a democracia exige que processos econômicos sejam inseridos em processos sociais – na situação atual, também, com a ajuda de conjuntos de regras internacionais (...). Caso contrário, os acontecimentos no mercado, livres da presença do Estado, transformam paulatinamente a responsabilidade dos Estados constitucionais e a sua legitimidade democrática em farsa cada vez maior. (MÜLLER, 2002, p. 59-60).

Problemas estruturais como o crescente desemprego, em que se apuraram em 2012 taxas de 24,3% na Espanha, 21,7% na Grécia, 15,2% em Portugal e 14,2% na Irlanda, evidenciam a fragilidade da UE no tocante à superação das assimetrias entre os países-membros. Remetem, ainda, a desarranjos institucionais em que a ordem democrática é posta à prova, como na Grécia, num simbolismo trágico para a nação que legou ao Ocidente uma das três grandes tradições do pensamento político que compõem a teoria contemporânea de democracia. A questão democrática e a superação das assimetrias entre os países do bloco serão também alguns dos temas constantemente arrolados nos documentos oficiais do Mercosul e apontados como os que devam receber enfrentamento.<sup>11</sup>

Exemplo concreto de iniciativa institucionalizada com a finalidade de promover a minimização de desigualdades encontramos na criação, em 2004, do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Destinado a financiar projetos em benefício das economias menores do Mercosul, está em operação desde 2006 e constitui o primeiro instrumento financeiro do bloco com o objetivo de contribuir para a redução das assimetrias. Recebe o aporte de contribuições financeiras não-reembolsáveis dos Estados-Partes em montante anual de US\$ 100 milhões. Estima-se que em 10 anos de duração o Focem torne possível a disponibilização de recursos totais da ordem de quase US\$ 1 bilhão. Os objetivos do Fundo, nos termos da **Decisão nº 45/04** do Conselho do Mercado Comum, são promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.<sup>12</sup>

Partindo da definição de assimetria no contexto das relações internacionais e da constatação de eventuais diferenças entre os países, Almeida (2005, s.p.) realiza interessante

---

<sup>11</sup> Sobre assimetrias entre os dois blocos, ver o trabalho de VENTURA, D. F. L. **As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia**: os desafios de uma associação interregional. 1. ed. São Paulo: Manole, 2003.

<sup>12</sup> Mais informações sobre o Focem, ver em: < <http://www.mercosur.int/focem/index.php?c=2118&i=2&id=> > Acesso em: 12 jun 2012.

análise do tema. Com certa ironia, contrapõe aos sucessivos apelos em prol da superação daquelas, emanados de tratados e protocolos do Mercosul, as vicissitudes de uma realidade política e econômica em que as assimetrias colocam-se como *conditio sine qua non* para a existência mesma do sistema capitalista. Senão, vejamos:

A noção pura de assimetria se refere a diferenças estruturais, que podem ser naturais ou adquiridas. No sistema internacional, o conceito aparece geralmente associado a conotações negativas, que se traduzem nos famosos diferenciais de poder político ou de poder econômico que separam os países do mundo. Essas assimetrias costumam dividir os países em um grupo restrito de nações poderosas – as superpotências –, um outro grupo intermediário de potências médias – que poderiam ser chamados de países emergentes, aqui com diversas qualificações – e, finalmente, o resto, isto é, países menores e sem grande peso na comunidade internacional, em termos políticos, econômicos ou demográficos. (...) **As assimetrias econômicas não deveriam ter conotação negativa, pois são elas que sustentam o padrão de trocas internacionais**, uma vez que o comércio e o intercâmbio tecnológico só podem ser feitos, justamente, com base nas assimetrias existentes. **Assim, as alegações contra as assimetrias no Mercosul não têm muito razão de ser, pois são elas que sustentam a integração dessas economias, segundo um padrão de especialização que já foi resolvido teoricamente desde David Ricardo e não recebeu ainda desmentidos práticos.** (ALMEIDA, 2005, s.p., grifo nosso).

Essas considerações revelam, ainda, que o papel político proeminente exercido por alguns países e sua ascendência sobre outros, em especial nos momentos de crise, podem ser melhor compreendidos a partir do exame da gênese dos processos de integração no Cone Sul e na Europa. O tema é explorado por Patrício (2006), que desenvolve a tese das relações em eixo como novo conceito paradigmático da Teoria das Relações Internacionais. A autora advoga a ideia da preponderância de relações em eixo argentino-brasileiras e franco-alemãs, respectivamente, pesando tanto em um quanto em outro processo de integração. Argumenta que tais “relações em eixo”, ainda que não haja unanimidade entre os pesquisadores europeus que se debruçam sobre o tema, constituiriam um paradigma capaz de possibilitar a análise daqueles processos. Estes últimos assentaram-se no paradigma do eixo, “amplamente utilizado no estudo das relações bilaterais e incorporado, já, pela Teoria.” A integração regional estaria, segundo a autora, limitada aos aspectos econômicos se excluídas da análise aquelas relações.

Patrício (2006, p. 1) esclarece, ainda, que o eixo exerceria “papel de força-motriz do entendimento bilateral”. A experiência mercosulina seria aquela “que mais se aproxima da União Europeia no sentido de estabelecer objetivos ambiciosos de longo prazo, afirmando-se já como mercado comum (...)” Para Patrício (2006, p.1), as relações em eixo permitiriam então:

(...) analisar a formação de processos integracionistas de forma gradativa: qualquer processo regional de integração que pretenda alcançar um nível considerável de aprofundamento econômico-político-institucional, **de acordo com a Teoria da Integração Regional, tem que passar por etapas gradativas nas quais as relações em eixo desempenham papel de fundamental importância**, sem as quais dificilmente tais processos poderiam iniciar-se e consolidar-se. (PATRÍCIO, 2006, p.1, grifo nosso).

A argumentação tem base no papel de destaque que historicamente Brasil e Argentina, por um lado, e França e Alemanha, por outro, desempenharam com o objetivo de concretizar e de aprofundar os respectivos projetos de integração das áreas geoestratégicas em que se localizam.

A atuação dos agentes das duas principais economias do Mercosul refletir-se-á, do mesmo modo, sobre as orientações que serão prescritas para as políticas setoriais, a exemplo da educação, a fim de que também neste campo sejam superadas – ou minimizadas, como nos parece mais correto tratar a questão – as assimetrias existentes entre os sistemas educacionais e instituições dos países-membros e associados. Estes últimos designam os Estados que, a partir do cumprimento de algumas exigências, conforme veremos no Capítulo seguinte, podem participar na qualidade de convidados nas reuniões dos organismos do Mercosul e ser signatários de Acordos sobre matérias comuns.

Se as iniciativas para superação das assimetrias a que antes nos referimos surtirão efeito é o que se pretenderá analisar neste trabalho, com particular atenção sobre um dos protocolos da educação superior firmados no âmbito do Mercosul, o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile. Firmado em junho de 1997, o protocolo sofreu diversas alterações e no processo de incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro foi objeto de interferências de órgãos executivos, técnicos e colegiados do Ministério da Educação, mesmo após a manifestação soberana do Congresso Nacional, num processo que durou mais de uma década.

## **2.2 Teoria da integração e soberania**

O instrumental teórico e os conceitos manejados por Patrício, sucintamente expostos no tópico precedente, são esclarecedores, pois há autores, a exemplo de Flôres (2007, p. 18 e ss.), para quem “a inexistência de uma ‘teoria das integrações regionais’ obriga a buscar, nas diversas experiências concretas, as respostas a perguntas de âmbito mais geral.” Para o autor, a base teórica dos processos de integração do século XX encontra-se na obra pioneira de

Jacob Viner<sup>13</sup> sobre as uniões aduaneiras e áreas de livre comércio. Flôres analisa e extrai exemplos do processo europeu, que teria experimentado e sobrevivido a um período de certo marasmo no aprofundamento da integração a que denomina “eurosclerose” e que vai da década de 70 ao início dos anos 80. Entre os fatores negligenciados pelos agentes europeus da integração - basicamente os funcionários dos ministérios, representantes políticos dos governos, consultores etc -, teríamos justamente o aspecto social.

O alijamento dos cidadãos da experiência de integração também é um fator notado no Mercosul. Talvez até com maior relevo em razão do modelo institucional que se vem colocando em prática, e que é caracterizado pela intergovernamentalidade. Nesse modelo não são instituídos órgãos de caráter supranacional, as decisões são adotadas por consenso nos fóruns máximos da estrutura do Mercosul, que reúnem os Presidentes de cada país, Ministros das Relações Exteriores, da Economia (Fazenda) e presidentes dos Bancos Centrais de cada Estado-Parte. Ou, ainda, em reuniões setoriais pelos Ministros e agentes de órgãos governamentais das áreas específicas, a exemplo da educação.

O envolvimento mais amplo da sociedade começou a ocorrer muito recentemente. Somente em 2006, por exemplo, foi realizada a I Cúpula Social do Mercosul (Brasília, 13 e 14 de dezembro), que contou com a participação de centenas de representantes de entidades, organizações não-governamentais, redes, institutos e movimentos da sociedade organizada.<sup>14</sup> Não sem outra razão, também, o fato de que a Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil, “preocupada em superar o *déficit* de participação social existente no Mercosul”, conforme consta do documento final da Cúpula, realiza, desde 2005, um programa destinado a aproximar o Mercosul da sociedade, por meio de encontros nas capitais dos Estados brasileiros.

De posse desse diagnóstico, Flôres (2007, p. 22) lança mão da noção de espaço simbólico legada por Bourdieu. Defende a necessidade de ampliar a participação da sociedade civil no processo integrativo no Mercosul e de construir-se uma identidade própria por meio da adoção de símbolos que possam facilitar e exprimir o que ele chama de “aprendizado da integração”. Curiosamente, em volumosa obra, Porto e Flôres (2006, p. 11 e ss.) irão dedicar a Parte I justamente à “teoria da integração” cuja existência, como vimos, um dos autores nega em abordagem mais recente.

---

<sup>13</sup> *The Customs Union Issue*, obra editada em 1950, em Nova Iorque, pela *The Carnegie Endowment for International Peace*. Neste trabalho, segundo Strielkowski, Viner mostra que as uniões aduaneiras poderiam ser vistas como um passo em direção ao protecionismo.

<sup>14</sup> A declaração final da Cúpula está disponível em: < <http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/decfinalport.pdf> > Acesso em: 5 mai. 2012.

O tema também é desenvolvido por Gomes (2011, p.17 e ss) a partir da defesa da existência de um Direito de Integração Regional (DIR) como ramo autônomo e não mais ligado ao Direito Internacional Público (DIP). O Direito de Integração Regional trabalharia “com a idéia do regionalismo econômico, isto é, a formação de acordos de integração, regionalmente, dentro de um quadro jurídico e comercial maior, que é o do multilateralismo econômico”. Em tal quadro, dois princípios basilares do comércio internacional destacar-se-iam: a cláusula da nação mais favorecida e o da exceção à cláusula da nação mais favorecida. Estes princípios foram estabelecidos ainda no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), em 1994, anteriormente, portanto, ao advento da Organização Mundial do Comércio (OMC).<sup>15</sup>

A cláusula da nação mais favorecida (artigo I do GATT) prevê, em síntese, que sempre que um país membro conceda uma vantagem comercial (favor, imunidade ou privilégio) em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país-membro da organização, esta mesma vantagem deverá ser estendida a todos os demais integrantes. Por seu turno, o princípio da exceção à cláusula da nação mais favorecida (artigo XXIV do GATT) permite a associação em blocos econômicos de modo a propiciar a concessão de vantagens recíprocas entre os países membros, sem necessitar estendê-las aos demais integrantes da OMC.

No tocante aos aspectos político-econômicos da integração regional, conforme procuramos demonstrar, é coerente também a definição proposta por Baumann (1987, p. 13) segundo a qual “o termo integração é reservado para caracterizar um processo político entre governos nacionais, visando reduzir, parcial ou totalmente, as barreiras (tarifárias ou não-tarifárias) que limitam o comércio recíproco”. Mesmo antes do advento do Mercosul, Panebianco (1981, p. 66) distinguia os modelos, mas apontava similaridades entre a experiência de integração europeia e a latino-americana, ao lembrar que:

(...) não resta dúvida de que o continente Europeu e o Continente Sul-Americano representam o ‘berço do regionalismo’ e que existem, no decorrer do século XX, experiências humanistas comuns euroamericanas (a Sociedade das Nações foi uma sociedade de tipo união euroamericana), e que existe uma participação comum na vida apropriada das Nações Unidas. Por isso, a integração através das Comunidades e a integração latino-americana se encontram em diferentes graus de evolução regional (internacional – supranacional), desenvolvem-se de acordo com vidas e métodos diferentes, mas tendem a fins idênticos (integração político-econômica). (PANEBIANCO, 1981, p. 66).

---

<sup>15</sup> O *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* foi criado em 1947. Durante negociações na Rodada Uruguai, em 1994, foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC), que começou a funcionar em janeiro de 1995 com a finalidade de promover e regulamentar o livre comércio. A OMC tem sede em Genebra, na Suíça.

No caso da América Latina, a ideia de integração regional remonta às atividades e projetos capitaneados sob os auspícios da Comissão Econômica da Organização das Nações Unidas (ONU) para a América Latina (Cepal), desde que constituída em 1948. Almeida (1998, p. 6) assinala pontos de contato entre as políticas desenvolvidas num e noutro continente:

A Cepal promove, nos anos 50, o conceito de cooperação regional baseado num sistema de preferências comerciais como meio para acelerar o desenvolvimento econômico. Ela também preconiza um mecanismo poupador de divisas estrangeiras, similar ao que tinha então curso na Europa, através da União Europeia de Pagamentos.(ALMEIDA, 1998, p.6).

Em perspectiva histórica, o autor (1998, p. 9) aponta a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) como o primeiro amplo projeto integracionista da região, que objetivava também a formação de um mercado comum, e destaca o processo de integração sub-regional capitaneado por Brasil e Argentina “mediante o Programa de Integração e Cooperação Econômica, de 1986, que logo desdobrou-se no Tratado de Integração de 1988, prevendo a constituição de um mercado comum no espaço de dez anos.” A mesma visão é compartilhada por Panebianco (1981, p. 71) para quem deve-se à Cepal “uma teoria das relações econômicas internacionais, que se fundamenta em crítica ao modelo liberal clássico da liberdade universal de comércio, e na elaboração de um contramodelo para os países em vias de desenvolvimento no período da descolonização ou da emancipação econômica.”

No tocante às diferenças que pontuam os dois blocos, identificamos que a União Europeia nasce sob os auspícios de parlamentarismos centenários, fundamento de substancial parte da cultura política dos 27 Estados europeus que hoje a integram (Bonavides,1992,1995; Dallari,1995; Maluf,1999). Foi essa mesma cultura, percebida em toda a sua amplitude, um dos principais elementos a permitir, não sem dificuldades, a construção das bases atuais da integração europeia. Tomamos cultura no sentido que lhe empresta Geertz Jr. (1973, p. 89), ou seja, como "um sistema de concepções herdadas expressas em formas simbólicas por meio das quais as pessoas se comunicam, perpetuam e desenvolvem seu conhecimento e atitudes em relação à vida." A função da cultura seria assim, ainda conforme Geertz Jr., a de conferir sentido ao mundo e torná-lo compreensível.

Tais noções devem estar presentes ao tratarmos de processos de integração. Constituem, também, aspectos importantes materializados no modo como os dirigentes europeus conduziram a obra integracionista no continente, a partir da compreensão de que espaços comuns de solução dos problemas deveriam levar em conta não apenas interesses econômicos, mas também motivações políticas, como a de assegurar a paz, por exemplo.

Ficam claros os reflexos destas orientações no discurso de abertura da cerimônia oficial de celebração do 50º aniversário da assinatura dos Tratados de Roma, realizada em Berlim, em 2007, ocasião em que a chanceler alemã Angela Merkel (2007, p. 10) exalta os fatores que considera determinantes para a união da Europa:

O mundo de hoje com certeza não é o mesmo de 50 anos atrás. (...) Um mundo que antes era dominado por dois blocos hoje é um mundo com diferentes centros de poder. Em meio a esse novo contexto mundial, devemos nos perguntar o que mantém a Europa unificada também neste século, qual é a essência da identidade europeia. Para mim, a resposta é clara. A fonte da identidade europeia são os valores fundamentais que compartilhamos. São eles que mantêm a Europa unida. Não nos esqueçamos: durante séculos a Europa não passava de uma idéia, não era mais do que uma esperança de paz e compreensão. Atualmente nós, cidadãos europeus, sabemos que tal esperança se concretizou. (MERKEL, 2007, p. 10).

A esperança europeia de que nos falava Merkel há cinco anos atrás parece hoje comprometida por crescente desconfiança dos cidadãos, recessão econômica e inexorável fragmentação política. Os sintomas da crise não desmerecem, contudo, o papel que as bases forjadas no solo da cultura, dos valores humanistas e de uma tradição jurídica das mais fecundas - e não apenas em interesses econômicos e políticos (em todas as suas dimensões, inclusive geoestratégicas) -, desempenharam no processo de integração do velho continente. E que, sem dúvida, influenciam outras experiências em continentes diversos.

Com a criação de instâncias executivas supranacionais reclamadas pelo Direito Comunitário, a nova Europa projetou o fim da soberania de cada Estado, considerada esta nos marcos que lhe conferiu o Iluminismo. Ou, de outro modo, adotando a análise de Dantas (2009, p. 105), é possível admitir que a dinâmica da integração europeia viesse a impor ao conceito clássico de soberania “a mitigação de sua densidade axiológica, não mais configurada como prioridade para o Estado e respectiva sociedade”. O mesmo entendimento é esposto por Mello (1999, p. 22) quando afirma:

A conclusão que podemos apresentar é no sentido de que a soberania foi um conceito utilizado na luta da formação do grande Estado nacional e fundamental nas relações internacionais durante alguns séculos. A noção de soberania se transformou em uma noção sem conteúdo fixo e que tende a desaparecer com a formação social denominada Estado. (Mello, 1999, p. 22).

Para Matteucci (1995, p. 1187), a “grandeza histórica” do conceito de soberania residiria na tentativa de “síntese entre poder e direito”. No século XX, porém, segundo o autor, assistimos ao “eclipse da soberania”, com a crise desse conceito político-jurídico. Analisando a formação das “novas autoridades” que surgem no contexto de sociedades cada dia mais complexas, democráticas e pluralistas, destaca, ainda, que:

O movimento por uma colaboração internacional cada vez mais estreita começou a desgastar os poderes tradicionais dos Estados soberanos. O golpe maior veio das chamadas comunidades supranacionais, cujo objetivo é limitar fortemente a Soberania interna e externa dos Estados-membros; as autoridades 'supranacionais' têm a possibilidade de conseguir que adequadas Cortes de Justiça definam e confirmem a maneira pela qual o direito 'supranacional' deve ser aplicado pelos Estados em casos concretos; desapareceu o poder de impor taxas alfandegárias, começa a sofrer limitações o poder de emitir moeda. (MATTEUCCI, 1995, p.1187).

O direito supranacional a que alude Matteucci está relacionado concretamente ao processo de integração europeu, que exige e promove o surgimento de um novo ramo do Direito denominado Direito Comunitário. Nesse caso, foi necessário introduzir nos textos constitucionais dos países que integram a União Europeia uma previsão específica, por meio de dispositivos que possibilitassem a transferência do exercício de poderes soberanos a organismos e autoridades supranacionais.

É neste contexto que a “nova Constituição da Europa” - como foi denominado o contrato constitucional firmado em Roma aos 29 de outubro de 2004 (*Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa*) -, visava preparar a União para a integração de um maior número de Estados. Rejeitada pela população em referendos realizados na França e na Holanda, em 2005, a ambiciosa proposta de Constituição única foi deixada de lado. A solução veio na forma do Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007, que alterou, sem os substituir, os tratados da União Europeia e aquele que instituiu a Comunidade Europeia. Soares (2007, s.p.) resume estas alterações e aponta para a necessidade de futuros ajustes:

(...) embora o “Tratado Reformador” recupere o essencial do Tratado Constitucional, o carácter constitucional foi posto de parte. De facto, o novo texto não revogará todos os Tratados em vigor, substituindo-os por um texto único denominado “Constituição”, e toda a terminologia dita mais “federalista” é abandonada: termos como “Constituição”, “Ministro dos Negócios Estrangeiros da União”, “lei” e “lei-quadro” desaparecem, bem como qualquer alusão aos símbolos da UE, como a bandeira, o hino ou o lema.

O novo texto traduz, portanto, o “compromisso possível” ou o equilíbrio das diferentes perspectivas de evolução da UE, um equilíbrio das ambições em que todos se conseguem rever. Confirma também a “Europa da geometria variável” ou o reconhecimento da existência de diferenças entre os Estados-membros que desejam levar a integração mais longe e outros Estados-membros que não pretendem ou não estão em condições de assumir uma integração mais forte. (...) O “Tratado Reformador” não criará um super-Estado europeu e também não será a última revisão dos Tratados. Outras revisões seguir-se-ão, pois este Tratado resolve alguns dos problemas, mas não resolve as questões essenciais da integração europeia. Refira-se ainda que qualquer novo Tratado para entrar em vigor exige a ratificação dos 27 Estados-membros, em conformidade com as regras constitucionais vigentes em cada país, colocando na ordem do dia, novamente, a questão do referendo. (SOARES, 2007, s.p.).

Ratificado por cada um dos 27 Estados-Membros, o Tratado de Lisboa entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009. Trata-se, em síntese, de um acordo sobre as novas regras que regem o alcance e as modalidades de ação futura da União Europeia, tornando mais claros os poderes da UE, os poderes dos países membros e os poderes partilhados. Entre essas novas regras, o Tratado de Lisboa vai conferir maiores poderes ao Parlamento Europeu; alterar procedimentos de votação no Conselho da UE; e instituir uma forma especial de participação dos cidadãos na definição das políticas da União Europeia, denominada “iniciativa de cidadania.”<sup>16</sup> Essa participação foi regulamentada em 2011 pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da UE.<sup>17</sup> Conforme o regulamento, as primeiras iniciativas de cidadania somente poderiam vir a ser apresentadas a partir de 1º de abril de 2012.

### 2.2.1 Presidencialismo e democracia

Apesar das afinidades que marcam uma e outra iniciativa, Mercosul e União Europeia constituem, porém, realidades bastante distintas no que concerne a aspectos político-institucionais da integração. A importância geoestratégica de um e outro bloco e o peso que detêm no contexto internacional fizeram, entretanto, com que as relações entre ambos fossem desde logo afirmadas por meio do Acordo Marco Interregional de Cooperação. Celebrado em Madri, em 15 de dezembro de 1995, esse foi o primeiro acordo estabelecido pelo Mercosul e um outro bloco, desde a sua então breve existência.

No que concerne às distinções, o contexto mercosulino revela a integração de quatro países orientada, inicialmente, por interesses estritamente comerciais e ancorada num presidencialismo quase imperial, em que os mandatários relacionam-se de forma atávica e profunda com a soberania. A vizinha Argentina, por exemplo, instituiu por meio da Lei nº 20.770, de 2010, o Dia da Soberania Nacional a ser comemorado em 20 de novembro.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> A iniciativa de cidadania permite que um milhão de cidadãos de, pelo menos, um quarto dos Estados-Membros da UE convidem a Comissão Europeia a apresentar propostas de atos jurídicos em domínios em que tenha competência para fazê-lo. Os organizadores de uma iniciativa de cidadania (um comitê de cidadãos composto, no mínimo, por sete cidadãos residentes em, pelo menos, sete Estados-Membros diferentes) dispõem de um período de um ano para recolher as declarações de apoio necessárias. O número de declarações de apoio deve ser atestado pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. A Comissão terá, então, três meses para analisar a iniciativa e tomar uma decisão. sobre a mesma. Disponível em: < [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_pt.htm) > Acesso em: 2 jun. 2012.

<sup>17</sup> A íntegra do Regulamento, de 16 de fevereiro de 2011, está disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:PT:PDF> > Acesso em: 2 jun. 2012.

<sup>18</sup> O Dia da Soberania Nacional relembra a batalha de *Vuelta de Obligado* (20/11/1845), quando uma pequena força argentina levantou-se contra uma frota anglo-francesa. Os argentinos foram derrotados, mas Inglaterra e França sofreram perdas consideráveis.

Além da estreita relação com o sistema presidencialista, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai têm em comum o passado colonial e experimentaram, no curso de sua história recente, regimes ditatoriais. Apenas a partir da década de oitenta do século XX os países da região vivenciaram a redemocratização, com mudanças institucionais e profundas transformações nas estruturas estatais, nos órgãos governamentais e na sociedade. A queda do ditador paraguaio Alfredo Stroessner em 1989, após 35 anos de permanência no poder, e a assinatura do tratado que constituiria o Mercosul, justamente em Assunção, capital do Paraguai, em 1991, sinalizam – entre outros elementos – a orientação que marcará os novos tempos. E, do mesmo modo, as exigências a serem feitas quando de novos pleitos de adesão ao bloco, conforme mais adiante veremos.

A reafirmação do compromisso democrático vai se traduzir formalmente, anos depois da assinatura do Tratado de Assunção, no texto do Protocolo de Ushuaia, de 1998.<sup>19</sup> Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile ratificam naquele protocolo os princípios e os objetivos do tratado *mater*, dos protocolos que se seguiram, assim como os dos acordos de integração celebrados entre o Mercosul e a República da Bolívia e entre o Mercosul e a República do Chile. Reiteram, em especial, a Declaração Presidencial de Las Leñas, de 27 de junho de 1992, no sentido de que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul.

Em 96, o tema foi motivo da Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul, celebrada na reunião de San Luis, na Argentina, reafirmando que toda alteração da ordem democrática constituiria obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração em relação ao Estado membro afetado. Foi nessa reunião que os presidentes de Bolívia e Chile firmaram protocolo de adesão àquele compromisso, em que as partes estabelecem também a realização de consultas imediatas entre si, no caso de ruptura ou de ameaça de ruptura da ordem democrática em um Estado membro, que deverá ser consultado sobre a questão.

Este é, sem dúvida, um tema caro aos dirigentes e nações latino-americanas e, em particular, os da América do Sul. Não apenas pelos antecedentes históricos do continente no que diz respeito aos regimes de exceção experimentados na região, mas, sobretudo, porque a defesa da ordem democrática e do Estado de Direito são princípios hoje já incorporados às

---

<sup>19</sup> Em 20/12/2011, o Conselho do Mercado Comum aprovou o Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (USHUAIA II), nos termos da **Decisão n° 27/11**. O Protocolo entrará em vigor 30 dias após o depósito do instrumento de ratificação pelo quarto Estado Parte do Mercosul. Na mesma data entrará em vigor para os Estados Associados que o tiverem ratificado. O primeiro protocolo de Ushuaia ficará sem efeito quando todos os Estados signatários e aderentes tiverem ratificado o novo Protocolo.

constituições de todos os Estados integrados ao Mercosul.<sup>20</sup> É nesse sentido que Vigevani et al. (2001, p. 191-192) consideram consensos e dissensos quando afirmam:

No Mercosul, a questão da adesão à democracia tornou-se um tema aparentemente homogêneo, existindo a este respeito alto grau de entendimento entre os governos e entre as partes mais decisivas das sociedades. O mesmo não pode ser dito em relação a outras questões, para as quais as posições dos países centrais são interpretadas de forma diferente por cada um dos governos do Mercosul. (VIGEVANI ET. AL. , 2001, p.191-192).

Não foi por outra razão, portanto, que na recente crise no Paraguai, com a destituição sumária do presidente eleito Fernando Lugo, tenham sido feitas consultas ao governo daquele país antes de adotar-se a decisão de suspender o Paraguai do Mercosul (e da Unasul) até abril de 2013, quando ocorrem as eleições presidenciais naquele país.<sup>21</sup>

O Mercosul, portanto, vai se constituir tardiamente, apenas no início dos anos noventa, exatamente um ano antes de a Europa coroar com a instituição da União Europeia o processo desencadeado ao final da década de 50 com a celebração do Tratado de Roma.

Ao debruçar-se sobre o fenômeno a que denomina “reestruturação produtiva decorrente das reformulações científico-tecnológicas”, Dreifuss (1991, p. 119 e ss.) afirma que a “década de 80 foi perdida para a América Latina, porque ela não soube entender o que estava acontecendo no cenário mundial.” O autor assevera que “nos anos 90, as elites empresariais, militares, políticas, já não visualizam somente o espaço nacional e sua posição internacional, mas o planeta interligado.” Concordamos ainda com Dreifuss (2001, p. 241-242) na análise, de certo modo cáustica, mas precisa, do modo como vêm sendo cumpridos os desígnios da explosão informativa, num mundo em que o avanço tecnológico, ao mesmo tempo em que gera aproximações, aprofunda o fosso das desigualdades sociais:

(...) a transformação das nações ‘desenvolvidas’ em um **complexo sistema de economias geradoras de conhecimento avançado**, ‘**sociedades de comunicação eletrônica**’ (ricas em informação e razoavelmente satisfeitas, embora – persistindo as atuais formas e sentido de produção, apropriação e distribuição – alguns países estejam ameaçados pelo desemprego estrutural e pela geração de amplos agrupamentos sociais desajustados) se contrapõe à acentuação de vulnerabilidades estratégicas (amargas carências sociais e desinformação) nas sociedades e nações desinformatizadas do ‘eixo Sul-Sul’. **Implode antigas hierarquizações** (Primeiro,

<sup>20</sup> Em 7/07/2004 (**Decisão CMC n° 24**), foi criado o Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito, com a finalidade de analisar e reforçar o desenvolvimento do Estado, a governabilidade democrática e todos os aspectos vinculados aos processos de integração regional, com especial ênfase no Mercosul. O Centro funciona na sede do Tribunal Permanente de Revisão, na cidade de Assunção.

<sup>21</sup> Todos os documentos legais (resoluções, comunicado etc) relativos à destituição do Presidente do Paraguai pelo Senado, no dia 22 de junho de 2012, por “mau desempenho” de suas funções, podem ser consultados na página do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA), em: < <http://www.oas.org/consejo/pr/documentos%20INF2012.asp> > Acesso em: 30 jun. 2012.

Segundo, Terceiro, Quarto Mundos), assim como explodem as dicotomias 'centro-periferia', 'desenvolvimento-subdesenvolvimento', 'progressista-conservador' **através do desenho de um único mundo, no interior do qual se desdobram variações e diferenciações que retraçam regionalizações e regionalismos, localismos e particularismos, continentalizações e macromercados.** (DREIFUSS, 2001, p. 241-242, grifo nosso).

Em processos de integração econômica como o que está em curso no Mercosul, portanto, todas as nuances dos problemas têm que ser levadas em consideração. Não se poderá descuidar dos aspectos sociais, sob pena de uma vez mais os países da região conformarem-se com o isolamento e a subalternidade no processo de inserção na economia internacional do qual, quer se queira ou não, depende em larga medida o futuro do bloco. Um estudo detalhado e uma bem elaborada síntese das fases de desenvolvimento pelas quais o Mercosul passou, com avanços e retrocessos, crises e dificuldades internas e externas de relacionamento entre os países, podem ser encontrados em Almeida (2011).

O fato é que o Mercosul já possibilitou significativo incremento dos fluxos comerciais entre os países fundadores. Em 1990, segundo dados do Ministério das Relações Exteriores (MRE) brasileiro, o intercâmbio era de US\$ 4,1 bilhões; em 2011, atingiu US\$ 104,9 bilhões. Com o ingresso da Venezuela, aprovado no dia 31 de julho de 2012 por Brasil, Argentina e Uruguai – à revelia do Paraguai, que se encontrava suspenso -, o Mercosul contará com uma população de 270 milhões de habitantes (70% da população da América do Sul), um PIB de US\$ 3,3 trilhões (83,2% do PIB sul-americano) e um território de 12,7 milhões de km<sup>2</sup> (72% da área da América do Sul). De acordo ainda com a avaliação do MRE, a “incorporação da Venezuela altera o posicionamento estratégico do bloco, que passa a estender-se do Caribe ao extremo sul do continente. O Mercosul se afirma, também, como potência energética global tanto em recursos renováveis quanto em não renováveis.”<sup>22</sup> O dado mais importante é o movimento do bloco em direção a uma etapa de integração produtiva em que as economias dos países passam a complementar-se e a possibilitar o desenvolvimento de novas parcerias.

Diversos aspectos dos resultados pretendidos nos processos integrativos dependerão, assim, do maior ou menor grau de comprometimento com as mudanças. Podem ser estabelecidas relações de mera cooperação internacional ou avançar-se num processo rumo à criação de organismos mais específicos, instituições ou mesmo órgãos de caráter supranacional, como configurado no caso da União Europeia. O Mercosul conforma-se numa

---

<sup>22</sup> Ver Nota n° 190, de 31/07/12, do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/cupula-extraordinaria-dos-chefes-de-estado-do-mercosul-2013-brasilia-31-de-julho-de-2012> > Acesso em: 31 jul. 2012.

perspectiva diversa, como veremos no próximo capítulo. Mas é mais provável que o arranjo supranacional amadureça na experiência da Unasul.

### **2.3 Integração e internacionalização da educação superior (Ides)**

Os processos integrativos vêm se realizando, via de regra, como vimos, articulados à constituição formal de blocos econômicos, na esteira do processo de globalização, da expansão das tecnologias da informação e da comunicação e, sobretudo, dos modos pelos quais o conhecimento passou a ser produzido. Não sem razão - e ainda que tardiamente, no caso do Mercosul -, o processo de integração regional, na perspectiva de uma maior cooperação entre Estados, afeta diretamente os processos políticos e sociais que lhes são conexos. A pretensão almejada é, entre outras tantas, promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados-Partes, gerar riquezas e distribuí-las, ampliando a presença do bloco no cenário internacional. Para a nossa reflexão interessará saber de que modo vai se colocar em marcha o compromisso de elevar o nível de formação educacional e o padrão de vida da população.

A área educacional ganhará proeminência entre os setores do campo social que se articularão para que determinados temas e ações ganhem visibilidade, possam ser planejados e executados em consonância com o processo de integração econômica. Compreendida no âmbito das políticas setoriais cujo objetivo é o de promover a formação de recursos humanos de alto nível, a educação superior será apontada como motor de inclusão social, por força de ações em que a cooperação institucional e interinstitucional impõe-se como importante aliada.

A cooperação entre países e nações, com o estreitamento de laços entre instituições e a ampliação das relações em diversos campos da vida, também recebe os influxos da chamada constitucionalização do Direito Internacional, com a prevalência dos direitos humanos, a mitigação do dogma da soberania nacional e a perspectiva de construção de um Estado constitucional cooperativo como advoga Häberle (2007). Nessa trilha há ainda um longo caminho a percorrer e não nos parecem simples os obstáculos a serem vencidos ante interesses econômicos poderosos. Tais interesses expressam-se nos fóruns globais e no vultoso fluxo de capitais que tem sido movimentado com invulgar ímpeto, sobretudo na América Latina, com a aquisição, fusão e expansão de instituições de ensino superior, sob o

comando de grupos educacionais transnacionais. Exemplo é o norte-americano Laureate, cuja rede educacional conta hoje com 60 instituições em 29 países.<sup>23</sup>

Outra preocupante situação vem sendo denunciada por Altbach (2012, p. 7). Trata-se do que o pesquisador denomina “McDonaldização” da educação superior, resultado da expansão de franquias de instituições por diversas partes do mundo com baixíssimo investimento. Apenas no Reino Unido, segundo Altbach, mais de 400 acordos de franquias haviam sido detectados em 2008. Para o autor, a educação superior transformou-se numa mercadoria, a exemplo de outros produtos negociados mundialmente:

Uma diferença entre McDonalds e uma franquia de educação superior é que a franquia do McDonald's requer um investimento significativo pelo franqueado - em instalações, equipamentos, e assim por diante. Em muitos casos, uma franquia educacional precisa somente alugar um espaço com pequeno investimento adicional do outro lado. Mais preocupante, a saída fácil é possível de parte a parte com a possibilidade de deixar os estudantes na mão. *Franchising* é mais outro exemplo de mercantilização da educação superior, em que todo propósito da operação é fazer dinheiro. (ALTBACH, 2012, p. 7)

São esses interesses e particularidades que devemos também considerar, no multifacetado cenário da educação superior, para compreender como se vem procurando configurar, na porção territorial da América Latina que deu vida ao Mercosul, em meio a tantas assimetrias e heterogeneidades, o esforço de articulação de um espaço acadêmico comum. Entre tais iniciativas, ganha relevância a criação e implementação do chamado Setor Educacional do Mercosul ou, simplesmente, Mercosul Educacional, conforme veremos adiante. Para tratar dos acordos firmados no âmbito do Mercosul Educacional é necessário apontar a base conceitual sobre a qual se trabalha, identificar algumas definições importantes e demarcar, senão todo, ao menos parte do universo relativo à internacionalização da educação superior.

### 2.3.1 Conceito e rumos da Ides

Os aspectos que passaremos a analisar como fruto da integração regional e educacional serão de outra ordem que não os econômicos, mas todos imbricados também com as noções de globalização. O aporte de conceitos tais como o de “internacionalização da

---

<sup>23</sup> O *Laureate International Universities* tem como Chanceler Honorário o ex-presidente norte-americano Bill Clinton. A Laureate Brasil é formada por 11 instituições de ensino que possuem mais de 40 campi em oito estados brasileiros. Na América Latina, está presente no Chile, Costa Rica, Equador, Honduras, México, Panamá e Peru. Mais detalhes em: < <http://www.laureate.net/OurNetwork/LatinAmerica.aspx> >. Acesso em: 12 jun.2012.

educação superior” (Ides) deve, sobretudo com o concurso de Robertson (2009, p.1), permitir dimensionar a singularidade e a complexidade da área na qual nos movemos, uma vez que:

(...) as políticas, os programas e as práticas da educação superior são cada vez mais cooptados e dimensionados por interesses políticos e econômicos geoestratégicos mais amplos. As pesquisas acadêmicas e as análises de políticas, no entanto, ainda tendem a negar a interconectividade global desse desenvolvimento de políticas, concebendo a educação superior em termos específicos em nível nacional ou regional, ou empregando tipologias simples que reduzem os sistemas de educação superior, por exemplo, a nações "exportadoras" ou "importadoras" de políticas e programas (OCDE, 2004). Essas abordagens limitam nossa compreensão das densas e complexas articulações e das interações entre os setores da educação superior, as políticas econômicas e os interesses regionais que são gerados por estratégias competitivas multiescalares e por influências globais sobre a educação superior. (ROBERTSON, 2009, p. 1).

Não há dúvida que a relação entre internacionalização da educação superior (Ides) e globalização representa uma importante área de estudos, conforme aponta Knight (2004). Porém, o modo e a intensidade como a globalização afeta cada país estarão relacionados não apenas a aspectos econômicos e políticos, mas, sobretudo, a fatores históricos, sociais, étnicos e culturais (Knight, 2003). É nesse sentido também que ganham relevo os processos de integração regional e a análise das consequências que provocam na integração educacional, a exemplo do que ocorre no Mercosul, com a celebração de acordos que, em tese, deveriam estreitar os laços entre as nações, entre as instituições universitárias e entre estas e aquelas.

Entender os fatores mobilizados pela internacionalização da educação superior torna-se a cada dia tarefa das mais complexas com a globalização da economia e das sociedades (Wit, 1999, 2004, 2005; 2012; Knight, 2004; Morosini, 2006a, 2006b). A internacionalização guarda fundamento econômico de peso relacionado ao comércio. Exemplo disso encontramos no papel desempenhado pelo Acordo Geral para o Comércio de Serviços (AGCS)<sup>24</sup>, de 1994, gerido pela Organização Mundial do Comércio, que coloca a educação como um dos 12 setores de serviços primários. O assunto foi motivo de acirrados debates e de inúmeras manifestações em 2002 e nos anos imediatamente seguintes. Contrapunham-se duas distintas posições, carregadas das matrizes sobre as quais se erigiram: o entendimento da educação como bem público ou como serviço passível de comércio.

A definição de globalização assume muitas vezes caráter marcadamente ideológico, dependendo da perspectiva que se venha adotar. A tentativa de uma definição que não ostente

---

<sup>24</sup> A sigla usualmente encontrada é GATS, em inglês, *General Agreement on Trade in Services*. O AGCS funciona como uma agenda em que a cada rodada de negociações ocorre maior liberalização e em que é ampliada a cobertura de serviços e eliminadas restrições em mais setores. Sobre o tema, ver os trabalhos de KNIGHT, J. (2003) e de GARCÍA-GUADILLA, Carmen (2004).

esse conteúdo e que permita operar os elementos essenciais na discussão relativa à internacionalização da educação superior foi empreendida com sucesso por Knight. De acordo com a definição da autora (2003, p. 3), globalização “é o fluxo de tecnologia, economia, conhecimento, pessoas, valores, ideias... para além das fronteiras. A globalização afeta cada país de uma maneira diferente devido à história particular de uma nação, tradições, cultura e prioridades.”

Será também de Knight (1999, 2003, 2008) a definição (ou definições) de internacionalização da educação já consagrada e adotada de modo mais frequente nos meios acadêmicos. Na década de 90, Knight definia internacionalização da educação superior como o processo de incorporar uma dimensão internacional e intercultural às funções de ensino, pesquisa e extensão da instituição. Em 2003 (p.2), num ensaio em que buscava atualizar aquelas noções, a autora alertava para o desafio de desenvolver uma definição, ainda que não fosse universal, mas que levasse em conta a sua aplicação a diferentes países e culturas, garantindo que o significado fosse apropriado “para uma ampla gama de contextos e países do mundo”. Nesse sentido, Knight (2003, p. 2) incorpora outros elementos e propõe: “internacionalização nos níveis nacional, setorial, e institucional é definida como o processo de integrar uma dimensão internacional, intercultural, ou global às finalidades, funções ou oferta de educação pós-secundária.”

Mais recentemente, a autora (2008, 2009, 2011) vem empreendendo uma série de revisões não apenas acerca dos elementos que devam compor a definição mas, sobretudo, das distorções, mitos e perspectivas que acompanham a discussão do tema. Nesse sentido, Knight (2008, p. 6-7) reforça que:

O importante é que a dimensão internacional relacione-se com todos os aspectos da educação e do papel que desempenha na sociedade. (...) uma definição necessita ser objetiva o bastante para que possa ser utilizada para descrever um fenômeno que é de fato, universal, mas que possui diferentes finalidades e resultados, dependendo do ator ou das partes interessadas. Um desenvolvimento significativo na conceitualização de internacionalização nos últimos cinco anos foi a introdução dos termos ‘internacionalização em casa’ e ‘educação transfronteiriça’. Estratégias com base no campus são mais frequentemente relacionadas à ‘internacionalização em casa’ e as iniciativas fora do campus são chamadas de ‘educação transfronteiriça’. (KNIGHT, 2008, p. 6-7).

Considerando os conceitos distintos, mas interligados, a autora mostra ainda que a globalização seria um processo que gera impactos sobre a internacionalização e esta última, por sua vez, produz impactos na educação. Por essa razão, Knight (2003, p. 3) alerta para que se evite o uso da expressão “globalização da educação”. A autora continua procedendo a

aportes teóricos significativos em vários estudos neste campo, questionando mais recentemente os rumos que o processo está tomando em diversas partes do mundo.<sup>25</sup>

O fenômeno da globalização implicaria, portanto, com base nestas noções, também numa reorientação dos sistemas e da estrutura governamental e institucional afeta à educação superior, a fim de lidar com uma nova e intercambiante realidade que impõe exigências ainda maiores a todos os atores e à própria dinâmica do processo educacional. Por essa razão, o conceito de Ides está passando atualmente por profunda revisão em fóruns específicos e junto a grupos constituídos por instituições de caráter internacional, a exemplo da Associação Internacional das Universidades (AIU). A AIU é uma organização não-governamental internacional fundada em 1950 sob os auspícios da Unesco, órgão das Nações Unidas para a ciência, a educação e a cultura.<sup>26</sup>

Estamos lidando, deste modo, com um conceito em plena evolução, segundo a AIU, por referir-se a um processo “dinâmico, definido e redefinido constantemente pelo contexto internacional no qual opera. Assim como este contexto muda, também o fazem os propósitos, os objetivos, os significados e as estratégias de internacionalização.”<sup>27</sup>

Além de esforços normativos, a entidade constituiu, após a 4ª Reunião Global de Associações da IAU, em Nova Déli, na Índia, em abril de 2011, um grupo de pesquisadores que trabalha agora sobre algumas questões conceituais com base nas conclusões da 3ª Pesquisa Global sobre Internacionalização realizada em 2010. Os resultados dessa pesquisa revelaram diferenças de compreensão do tema em várias partes do mundo e como tudo isso tem impacto sobre as instituições em diversos contextos. Entre os questionamentos a que se buscará responder, os pesquisadores analisam se o conceito e a definição de internacionalização vem mantendo-se com a evolução do ensino superior; se há uma compreensão compartilhada do conceito; e se a internacionalização perdeu de vista seus propósitos centrais. Como parte do resultado do trabalho do grupo, a AIU publicou em abril de 2012 o documento “*Afirmando valores acadêmicos na internacionalização da Educação Superior: um apelo à ação*”.

---

<sup>25</sup> Ver artigos publicados no periódico *International Higher Education*, editado pelo *The Boston College Center for International Higher Education*.

<sup>26</sup> Unesco é a sigla, em inglês, para *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. A AIU (ou IAU, conforme a sigla em inglês) reúne instituições e organizações de cerca de 120 países. Colabora com diversos organismos internacionais, regionais e nacionais voltados para o ensino superior. Ver maiores informações em: < <http://www.iau-aiu.net/> >. Acesso em: 5 mai. 2012.

<sup>27</sup> Tradução livre da autora extraída de: “*Reforzar los valores académicos en la internacionalización de la educación superior: Una llamada a la acción*”, AIU, 2012. Disponível em: < [http://www.iau-aiu.net/sites/all/files/inter\\_nacionalización\\_de\\_la\\_educación\\_superior\\_Una\\_llamada\\_a\\_la\\_acción\\_docx.pdf](http://www.iau-aiu.net/sites/all/files/inter_nacionalización_de_la_educación_superior_Una_llamada_a_la_acción_docx.pdf) > Acesso em: 5 mai. 2012.

As iniciativas de rever e partilhar conceitos, realinhando-os e submetendo-os à crítica, são extremamente positivas. Há, entretanto, exagero nas tentativas de, às definições possíveis, nos diversos debates (ou embates) sobre o futuro da internacionalização, virem a ser incorporados, a cada dia, mais elementos. Elementos que, a rigor, não alteram as noções formuladas há décadas. Recentemente, e com razão, de Wit e Brandenburg (2012, p. 15) insurgiram-se contra esta tendência “de colocar novos rótulos gerais sobre o termo”, tais como holística, abrangente e integrada, e profunda. Lembram os autores, naquele texto, ensaio anterior de 2011, com o “deliberadamente provocativo título de *‘The End of Internationalisation’*” (“*O fim da internacionalização*”), em que discutem a tendência de deslocar-se a questão da substância para a forma. Tendência essa cuja popularização, acreditam de Wit e Brandenburg (2012, p. 18) “pode levar a uma desvalorização da noção do que a internacionalização significa e implica.” O foco na re-rotulagem, segundo ainda os autores nesse mesmo ensaio, compromete a discussão, pois: “Não se pode concluir outra coisa senão que esses rótulos são tautologias, usando palavras diferentes para dizer a mesma coisa, mesmo que a repetição não proporcione maior clareza.”<sup>28</sup>

Partem também de Wit uma constatação e uma crítica. A primeira, de que a educação internacional tornou-se uma indústria e, a segunda, quanto à realização de uma sucessão de conferências internacionais, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, com um número cada vez maior de participantes e de pretensos especialistas. Participação essa que, segundo de Wit, não inclui, ou inclui em número inexpressivo, representantes de regiões importantes como Ásia, América Latina e Oriente Médio. Para de Wit (2012, s.p.) “(...) é tempo de as diferentes associações internacionais de educação repensarem o seu papel e como cooperam umas com as outras. (...) É tempo de realmente internacionalizar as conferências internacionais de educação.”<sup>29</sup>

Com base na compreensão das multifacetadas vertentes do fenômeno é que, neste trabalho, atribuiremos à Ides o conceito que lhe empresta Morosini (2006a). O objetivo é traçar um panorama de como o Mercosul Educacional lidará com a necessidade de buscar a integração entre os países do bloco e facilitar intercâmbios interinstitucionais, no âmbito da educação superior. Segundo a autora (2006a, p. 96):

---

<sup>28</sup> Tradução livre da autora do seguinte excerto: “*One cannot conclude otherwise than that these labels are tautologies, using different words to say the same thing even if the repetition does not provide more clarity.*” In: WIT, Hans de e BRANDENBURG, Uwe. (2012, p. 18).

<sup>29</sup> Tradução livre da autora de: “*...it is time that the different international education associations rethought their role and how they cooperate with each other.(...) It is time to really internationalise international education conferences.*” In. WIT, Hans de. (2012, s.p.).

A internacionalização da educação superior (Ides) é considerada como qualquer esforço sistemático que tenha como objetivo tornar a educação superior mais respondente às exigências e desafios relacionados à globalização da sociedade, da economia e do mercado de trabalho. É a análise da educação superior na perspectiva internacional. A internacionalização da educação superior é baseada em relações entre nações e suas instituições. É um conceito complexo e envolve alguns termos como: *educação internacional*, que marca o período entre a II Guerra Mundial e o fim da Guerra Fria e é oriundo dos Estados Unidos; e *internacionalização da educação superior*, que marca o período após a Guerra Fria e é oriundo da Europa, Austrália e Canadá. (MOROSINI, 2006a, p. 96).

Em pesquisa cujos resultados foram inicialmente apresentados na 28ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), no GT n° 11 (Política de Educação Superior), e depois publicada sob o título “*Estado do conhecimento sobre internacionalização da educação superior: conceitos e práticas*”, Morosini (2006b, p. 109) destaca ainda que:

É a partir da década de 1990, com o processo de globalização, que a internacionalização da educação superior vem se fortificando no panorama mundial. Tal afirmativa não mais se prende à função pesquisa, mas estende-se à função ensino. Corrobora para isto a tendência de categorizar a educação como serviço, com a sua conseqüente regulamentação pela OMC – Organização Mundial do Comércio (DIAS SOBRINHO, 2005), paralela ao predomínio da concepção de transnacionalização frente à consideração da educação como bem público, resguardada pela soberania do estado-nação. (MOROSINI, 2006b, p. 109).

A Ides será entendida, assim, de acordo com Morosini (2006a, p. 97), como um processo recortado por um viés no qual “a soberania do estado-nação, presente nos estágios anteriores (...), passa a ser conflitiva com o poder que se coloca acima dos Estados. A internacionalização torna-se transnacional.” Esse poder, segundo a autora, será conferido ao “mercado”, entendido como um arranjo social onde os resultados são alcançados por meio de ação descentralizada de atores individuais, trabalhando em seu interesse próprio.” (Morosini, 2006, p. 112).

## **2.4 Capes, padrões de qualidade e mobilidade**

No Brasil, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), instituída na forma de fundação pública, é o órgão responsável pela expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) no país e pelos processos de avaliação dos cursos desse nível de ensino. É também a Capes a agência governamental responsável por manter intercâmbio com outros órgãos da administração pública do País, com organismos internacionais e com entidades privadas nacionais ou estrangeiras, visando promover a cooperação para o desenvolvimento do ensino de pós-graduação, mediante a celebração de

convênios, acordos, contratos e ajustes que forem necessários à consecução dos objetivos nos planos nacional e internacional.

A partir de 2007, a Capes sofre profunda transformação. Por força da Lei nº 11.502/2007, passa a deter a incumbência de atuar também na formação inicial e continuada de professores da educação básica, espraiando o raio de suas ações para a qualificação de pessoal docente no país e no exterior.<sup>30</sup>

Vinculada ao Ministério da Educação (MEC), à Capes compete, no âmbito da educação superior, subsidiar o MEC na formulação de políticas para pós-graduação, coordenar o sistema de pós-graduação, além de estabelecer os critérios e implementar os procedimentos relativos à autorização e avaliação dos cursos regulares desse nível mantidos pelas instituições de ensino. É justamente no tocante ao processo avaliativo que serão estabelecidos os critérios relativos à almejada garantia de padrões de qualidade. A qualidade será, portanto, resultado relativo da avaliação empreendida como forma de o Estado cancelar os cursos que correspondam (ou não) a critérios estabelecidos *a priori*. Por outro lado, o resultado dos processos avaliativos oferecerá à sociedade parâmetros e indicativos quanto à eventual opção de ingresso ou permanência neste ou naquele curso. Serão tais avaliações utilizadas também como forma ulterior de sanção permitindo ou não que programas e cursos de pós-graduação prossigam sendo ofertados.

Mediante a oferta de bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos de fomento, a Capes estimula ainda a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores público e privado. Compete também à Capes elaborar, a cada cinco anos, a proposta do Plano Nacional de Pós-Graduação, em articulação com as unidades da Federação, instituições universitárias e entidades envolvidas, e de coordenar e acompanhar a execução desse Plano.

Um dos aspectos mais importantes da atuação da Capes, portanto, e que particularmente nos interessa neste estudo, diz respeito à competência para definir padrões mínimos de qualidade para regular o funcionamento dos cursos de mestrado e de doutorado no país, de regulamentar a seleção de consultores científicos e os procedimentos da avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Morosini (2006c, p. 156) lembra, no tocante ao processo avaliativo, que a Capes “utiliza como critério de excelência para a avaliação o nível de internacionalização do

---

<sup>30</sup> Ver: Decreto nº 7.692, de 2 de março de 2012, que “Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, e remaneja cargos em comissão”, publicado no Diário Oficial da União nº 45, de 6 de março de 2012, Seção 1, p.27-32.

programa de pós-graduação *strito sensu*. O CNPq também utiliza critérios de internacionalização (publicação em periódicos internacionais, grupos de pesquisas internacionais, etc.) para a avaliação da produtividade do pesquisador brasileiro.”

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), juntamente com a Capes e algumas fundações públicas existentes nos Estados, integra a rede de agências brasileiras de fomento. O CNPq é órgão vinculado ao Ministério de Ciência e Tecnologia responsável pelas políticas e pelo fomento ao desenvolvimento do sistema nacional de ciência e tecnologia. No plano da internacionalização da educação superior, o CNPq tem atuado no apoio a projetos de pesquisa e na formação de pesquisadores, por meio da concessão de bolsas e outras formas de apoio e estímulos a docentes e instituições.

Os êxitos obtidos pelo sistema nacional de pós-graduação apóiam-se, assim, no vasto acervo e na experiência angariada pela Capes, desde meados da década de 90, com a implantação do chamado “modelo Capes de avaliação”. Trata-se de um sistema de avaliação que, pela própria forma como está constituído, com comissões por área, vem sendo continuamente aperfeiçoado e “serve de instrumento para a comunidade universitária na busca de um padrão de excelência acadêmica para os mestrados e doutorados nacionais”, de acordo com o que a agência declara nos informes de seu sítio na internet.

Com base nos resultados da avaliação, a Capes formula políticas para a área, estabelecendo estratégias e ações de fomento com a concessão de bolsas de estudo, auxílios, apoios, e o desenvolvimento de parcerias com outros países, instituições e associações internacionais.

No que concerne ao processo de internacionalização da educação – sobre o qual a Capes detém grande responsabilidade no país - há uma série de elementos como mobilidade, currículo, graus acadêmicos, redes de pesquisa, etc., que vão compor políticas, programas e atividades, aos quais se deve fazer referência para que o quadro possa ficar mais completo. Analisaremos, no tópico seguinte, alguns aspectos e os pontos de contato entre os programas de mobilidade acadêmica existentes no âmbito da União Europeia e do Mercosul. Foram esses programas aqueles que propiciaram o início de uma maior aproximação entre órgãos governamentais e instituições. E, do mesmo modo, relacionam-se às tentativas de estabelecer parâmetros para a admissão de títulos e graus conferidos por universidades e instituições de ensino superior .

### 2.4.1 Programas de mobilidade acadêmica

A mobilidade acadêmica é importante quando se trata de promover ações que exijam a comparação entre cursos, regimes acadêmicos adotados pelas instituições, grades curriculares, sistemas de avaliação e, em última instância, títulos e graus concedidos. Além, é claro, da análise da possibilidade de exercício de atividades acadêmicas, seja de docência ou de pesquisa em um ou outro país. Essas também foram razões invocadas para estabelecer os protocolos da educação superior junto ao Setor Educacional do Mercosul.

Elemento específico da internacionalização da educação superior, a mobilidade acadêmica está intimamente relacionada à livre circulação de pessoas, conforme destacamos ao tratar dos processos de integração regional. É um dos quatro fatores de produção. Os demais são a livre circulação de bens, serviços e capitais. Devem tais fatores ser alcançados de forma plena no terceiro estágio da integração, quando se constitui o mercado comum. A livre circulação de pessoas reforça ainda mais aquele elemento da internacionalização, a mobilidade, ainda que daquela não dependa. O que queremos dizer é que não há a necessidade de estarmos num processo integrativo em que a livre circulação de pessoas já se concretizou para desenvolver programas de mobilidade acadêmica, seja de docentes ou estudantes.

No Mercosul, convivemos em estágio menos evoluído, situação que dificulta estas novas relações e o incremento vigoroso de programas de mobilidade, ainda que, evidentemente, não os impeça. Muito mais ainda se poderá dizer, porém, dos empecilhos vislumbrados quanto a aspectos facilitadores da livre circulação (mesmo que parcial): a fixação de residência nos vizinhos países e o exercício de atividades profissionais remuneradas com as garantias de que gozam os nacionais. Para citar apenas um exemplo dessas dificuldades: há um Acordo sobre Gratuidade de Vistos para Estudantes e Docentes dos Estados-Partes do Mercosul, firmado em julho de 2006 (*Decisão CMC n° 021/2006*), que permitirá aos titulares de passaportes (e seus dependentes) serem beneficiados com a concessão de vistos gratuitos quando solicitarem residência no território de outro Estado. Tudo isto desde que pretendam a realização de cursos secundários, de graduação ou de pós-graduação, atividades docentes ou de pesquisa. O acordo foi incorporado ao ordenamento jurídico do Uruguai, em 2008, do Paraguai e do Brasil apenas em 2010. De qualquer maneira, não está ainda em vigor, pois depende do depósito (pela Argentina) do quarto instrumento de ratificação, de acordo com o que prevê o art. 4º daquele ato internacional.

É assim, lentamente, que caminha o Mercosul...

## 2.4.2 Os programas Erasmus e MARCA

Na segunda metade da década de 80, os programas de mobilidade ganham maior impulso na Europa com o *Erasmus* (1987)<sup>31</sup>, influenciando também iniciativas e parcerias em outros continentes. Incorporado em 1994 como ação do programa *Socrates* - uma espécie de “guarda-chuva” de várias ações/programas no campo educacional -, é hoje um subprograma setorial do *Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (Lifelong Learning Programme-LLP)* estabelecido em 2006, e que reuniu outros programas e ações que já vinham sendo desenvolvidas, nos marcos do *Socrates*.<sup>32</sup>

No Mercosul, o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para os cursos acreditados pelo mecanismo experimental de acreditação de carreiras de graduação (MARCA) visa a apoiar projetos de parcerias universitárias. Atua apenas naquele nível de ensino e entre instituições participantes do programa, devidamente reconhecidas pelos respectivos sistemas educacionais. Lançou seu primeiro edital em 2006. É voltado para os cursos acreditados e envolve estudantes de Agronomia, Engenharia Agrônômica e outras engenharias, Arquitetura e Urbanismo e Medicina.

A cooperação interinstitucional com o MARCA tem o objetivo central de fomentar a integração regional e foi resultado do Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos de Graduação no Mercosul (MEXA), fruto do Plano Estratégico 2001-2005 do Setor Educacional do Mercosul, que definiu a acreditação, a mobilidade e a cooperação interinstitucional como as linhas prioritárias para a educação superior. O MEXA apontou para o aperfeiçoamento da qualidade dos cursos através da implementação de um sistema comum de acreditação baseado em critérios e parâmetros de qualidade previamente acordados. Outras ações e maiores detalhes da estrutura do Mercosul e do Setor Educacional serão tratados no próximo capítulo.

É preciso esclarecer que quando se fala em “mobilidade” estamos tratando da possibilidade de “ação” de estudantes, professores ou do pessoal técnico com vistas a passar certo período de tempo estudando ou trabalhando em outra instituição de educação superior do próprio país ou do estrangeiro. É forma, portanto, de assegurar política de intercâmbio

<sup>31</sup> O nome do programa é uma homenagem ao filósofo holandês Erasmo de Roterdã, autor de “Elogio da Loucura”. É também a sigla para *European Region Action Scheme for the Mobility of University Students* (Esquema de Ação Regional Europeia para a Mobilidade de Estudantes Universitários).

<sup>32</sup> Outros programas: *Comenius* (ensino escolar); *Grundtvig* (educação de adultos); *Jean Monnet* (visa estimular a reflexão, o ensino e o debate sobre a integração europeia, envolvendo instituições de ensino superior em todo o mundo); *Leonardo da Vinci* (educação vocacional e treinamento); *Minerva* (educação a distância); e *Tempus* (modernização da educação superior e de cooperação transeuropeia). O *Socrates* teve uma segunda fase e depois foi substituído pelo LLP.

interuniversitário. A expressão “mobilidade acadêmica” é utilizada, em regra, quando se trata de programas voltados a estudantes, cuja marca fundamental é o estabelecimento de vínculos temporários. Um exemplo é o recente programa Ciência sem Fronteiras, lançado pelo Governo Federal brasileiro, que concede bolsas de estudos para estudantes brasileiros cursarem parte da graduação em instituições estrangeiras.

O *Erasmus*, segundo Morosini e Neves (1995;1998), guardaria similaridade com o Programa Ibero-Americano de Mobilidade Interuniversitária em Ramos Avançados de Licenciatura (Mistral)<sup>33</sup>, sediado na Universidade Internacional de Las Américas, em São José da Costa Rica. Comparação que nos parece exagerada, mesmo à época em que foi feita, dado que apenas sete universidades participavam do Mistral e do mesmo não há mais informações, levando a crer que tenha sido desativado.

Aliado a essas e outras iniciativas, a UE desencadeou em 1999, com a Declaração de Bolonha<sup>34</sup>, um processo conhecido pela mesma denominação. Entre outras ações e objetivos, introduziu-se um sistema de comparação, reconhecimento de estudos e graus acadêmicos realizado na forma do *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS), ou Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos.<sup>35</sup> O Processo de Bolonha objetivava também promover a mobilidade de estudantes, professores, pesquisadores e profissionais, garantir ensino de qualidade e tornar a educação superior europeia mais competitiva e atrativa para europeus, estudantes e pesquisadores de outros continentes. Foi remodelado por meio da chamada estratégia Lisboa 2000 da UE para a competitividade e pelo relançamento da Agenda - também chamada de Estratégia - de Lisboa 2005.

Em 2004, foi lançado o *Erasmus Mundus* voltado para a expansão da divulgação das qualidades da educação superior europeia em todo mundo e para ampliar a recepção de alunos estrangeiros nos cursos das instituições dos países da UE. O Programa oferece apoio financeiro às instituições e bolsas de estudo individuais em cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado). Com o *Erasmus*, a ênfase desloca-se para a qualidade acadêmica em

---

<sup>33</sup> Adotado na V Cúpula Iberoamericana da Educação (1995), o Mistral aparece na Declaração de Bariloche como Programa de Mobilidade de Estudantes de Cursos Intermédios Universitários.

<sup>34</sup> Firmada naquela cidade italiana, que sedia a Universidade de Bolonha, uma das mais antigas universidades do mundo (século XIII).

<sup>35</sup> Os créditos do Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS) já são utilizados na maioria das instituições de ensino superior da UE. O uso do sistema deve tornar-se também mais frequente nos ciclos de formação que dão acesso às qualificações exigidas para o exercício de uma profissão regulamentada. Um crédito ECTS corresponde a 25-30 horas de estudos. Normalmente, são necessários 60 créditos para concluir um ano acadêmico. Em dezembro de 2011, foi aprovada Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera a **Diretiva 2005/36/CE** relativa ao reconhecimento de qualificações profissionais, e em que são tratadas estas questões.

detrimento dos programas de assistência técnica e de bolsas de estudo, outrora a principal motivação do intercâmbio nos marcos, por exemplo, de programas de cooperação para o desenvolvimento entre países da Europa e da América Latina.

O ALFA (América Latina - Formação Acadêmica), criado em 1994, é exemplo de programa de cooperação entre instituições de ensino superior da União Europeia e da América Latina. Tem como pressuposto contribuir para o processo de integração regional na AL ao propiciar meios que visam avançar na criação de uma área comum de ensino superior na região e potencializar as relações com o sistema da UE. Encontra-se hoje em sua terceira fase (2007-2013), com a participação de 18 países latino-americanos.

O *Erasmus*, por seu turno, permitiu o estabelecimento de novas estratégias voltadas à mobilidade de estudantes e professores entre as universidades dos Estados-membros da União Europeia e dos estados do Espaço Econômico Europeu, que inclui países que ainda não integram a UE (Noruega, Islândia e Liechtenstein). A Comissão Europeia calcula que até o final 2012 três milhões de pessoas terão sido beneficiadas pelo programa, que hoje está presente em 33 países e em mais de 4 mil instituições de ensino superior. Visa, também, o treinamento de jovens, ao permitir que estudem e trabalhem no exterior, além de financiar formas de cooperação entre instituições de ensino superior em toda a Europa. Apoia professores que desejam lecionar no exterior, e possibilita que o pessoal técnico das universidades receba treinamento.

A nova estratégia europeia denomina-se Europa 2020, cujas bases assentam-se na preocupação de não perder o bonde da competição global nos campos da educação, da pesquisa, da inovação e na mobilização do sistema de educação superior para que seja capaz de responder efetivamente às exigências da “economia do conhecimento”. O ponto central da estratégia aponta a educação superior como política-chave e a necessidade de estimular maior colaboração entre a União Europeia e seus Estados-Membros a fim de obter resultados positivos na criação de empregos e no desenvolvimento econômico de modo geral. Para tanto, há uma agenda de modernização dos sistemas educacionais em curso desde 2011 e um acordo entre os Estados para o cumprimento da meta que prevê que 40% das pessoas na faixa etária de 30-34 anos terão em 2020 uma qualificação obtida em nível superior ou equivalente.

Todas essas iniciativas, evidentemente, deixam claro o propósito de fortalecer o papel competitivo da Europa numa área que é objeto de acirradas disputas por grupos educacionais transnacionais. Grupos sediados, particularmente, em países de língua inglesa, como os Estados Unidos, o Reino Unido, o Canadá e a Austrália, que exercem forte influência no Brasil e na América Latina.

À conjugação desses fenômenos somem-se os aspectos relativos à expansão e à privatização da educação superior, acelerada atualmente por aquisições e fusões de grupos e instituições de ensino superior (IES), conforme apontamos. No Brasil, a inserção de tais grupos vem se expandindo inclusive com o lançamento e a negociação de ações em Bolsas de Valores. A advertência de Romão (2006, s.p.) é pertinente ao avaliarmos o crescimento do número de estudantes e o crescimento da rede privada de ensino, em detrimento da rede pública no contexto mundial e latino-americano:

Na segunda metade do século XX, a Educação Superior expandiu-se em todo o mundo, mormente nos países desenvolvidos, saltando de 13 para 82 milhões de estudantes matriculados neste grau de ensino, entre 1960 e 1995. Destes totais, a participação de cada rede variou ao longo dos anos, alterando a diferença entre alunos matriculados nas IES públicas e nas privadas, pendendo o prato da balança para o lado das matrículas das últimas. Na América Latina, a expansão se deu graças a uma espécie de “privatização branca”, ou seja, uma procura elástica esbarrou numa estrutura inelástica das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, ensejando a abertura de um excelente campo para investimentos de capital. Neste caso, a educação se tornou um negócio como qualquer outro, em que detentores de capital privado, mesmo que sem experiência no setor, para ele se voltassem com euforia. (ROMÃO, 2006, s.p.).

Os procedimentos voltados a promover a inclusão de um maior número de estudantes na educação superior e de permitir, portanto, a cooperação interinstitucional, a mobilidade discente e docente, a criação de mecanismos uniformes de acreditação de cursos e de reconhecimento automático de títulos e diplomas, entre outros, ganharão destaque neste cenário de rápidas e extraordinárias mudanças.

## **2.5 Pesquisa e desenvolvimento**

A educação superior ocupa (ou deveria ocupar) plano especial em qualquer país. A esse nível de ensino é reservada a missão de desenvolver a pesquisa e a investigação de cunho científico. Muito maior será, ainda, a relevância das universidades e das instituições de educação superior, de modo geral, nos países emergentes ou em desenvolvimento. Esses países enfrentam o desafio de aliar ciência e tecnologia a fim de superar notórias dependências e passar a dominar áreas do conhecimento que possam garantir, inclusive e no limite, meios de inserção menos onerosos no comércio internacional.

As inovações tecnológicas têm, entre outros fatores importantes, impactos extremamente significativos sobre o sistema produtivo. É também por essa razão que duas questões fundamentais, quais sejam, a de dominar o conhecimento e desenvolver pesquisas

em setores estratégicos, passam a conferir especial relevo à formação de quadros profissionais em instituições de ensino superior, particularmente as universidades, enquanto espaço privilegiado da investigação e da produção científicas (Franco; Morosini, 1992).

Em que pesem as assimetrias entre os sistemas educacionais e os diversos modelos institucionais existentes, as universidades dos países integrantes do Mercosul têm papel estratégico a desempenhar. São essas as instituições, especialmente aquelas mantidas e administradas pelo poder público, nas quais são graduados e formados contingentes expressivos de profissionais de nível superior e de pesquisadores no país. E das quais, também, provém boa parte, senão a maior parcela, da produção científica e tecnológica.

Analisando dados da década de 90 com a utilização do referencial do sistema ISI (*Institute for Scientific Information*), que coleta títulos e resumos de trabalhos publicados em revistas de circulação internacional, Chaimovich (2000, p. 136-137) demonstra o expressivo crescimento da produção científica no Brasil e a contribuição decisiva das instituições públicas:

A contribuição brasileira à ciência indexada aumentou de um valor de 0,4% em 1990 para mais de 1,2% em 1999. Este salto decenal da contribuição brasileira reflete decisões claras que têm mais a ver com o financiamento à ciência e à pós-graduação do que com um aumento comparável no PNB por habitante. Poucos países no mundo deram este salto, fruto de decisões e não resultado determinista da mudança do PNB/hab nesta parte do continente. (...). O aumento do PNB/hab no período para Chile, Argentina e Brasil foi de 56, 36 e 8%, respectivamente (*Inter-American Development Bank*). Usando os mesmos índices, o valor de produção científica para os EUA em 1999 é 5,89, e o PNB/hab é dez vezes maior que o brasileiro.(...) **No Brasil, a produção de ciência é realizada quase na sua totalidade nas universidades públicas, que não têm crescido na graduação e expandido, sobretudo, a pós-graduação.** (...) Mas os desafios múltiplos de hoje, (...) requerem adaptações da estrutura, em especial das universidades de pesquisa, para responder as demandas e atingir relações estruturais compatíveis com missões explícitas. (CHAIMOVICH, 2000, p. 136-137, grifo nosso).

Tal produção emerge, em geral, como vimos, do conjunto dos cursos que integram o sistema de pós-graduação. Historicamente, no caso brasileiro, a pós-graduação constitui-se no “*locus* da produção do conhecimento” (Franco; Morosini, 1992, p.62). Porém, o Brasil e seus parceiros no Mercosul enfrentam também problemas de outra ordem, conforme resume Chaimovich (2000, p. 136)<sup>36</sup>:

A produção organizada de ciência no Brasil começa há pouco tempo. É bem verdade que cientistas houve, que algumas descobertas foram feitas, mas como organizar a ciência se a Coroa portuguesa evitou a todo custo a organização de universidades na colônia? Onde os cientistas poderiam conversar se a Academia Brasileira de Ciências

<sup>36</sup> CHAIMOVICH, Hernan. **Brasil, ciência, tecnologia: alguns dilemas e desafios.** *Estud. av.*, São Paulo, v. 14, n.40, Dec. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142000000300014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300014&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 mai. 2012.

foi fundada há menos de 80 anos? (...) A história da profissionalização da ciência no Brasil numa estrutura estável começa na fundação da Universidade de São Paulo, em 1934, e na concepção do regime de tempo integral à docência e à pesquisa. E por aí se espalhou pelo Brasil. O resultado dessa semente, porque "aqui plantando dá", foi talvez uma das iniciativas públicas melhor sucedidas nos últimos 30 anos. (CHAIMOVICH, 2000, p. 136).

Dados mais recentes da produção científica no Brasil, segundo meio de divulgação no Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), mostram que, entre 2000-2010, passou-se de um total de autores pesquisadores de 53.519 para 69.943, crescimento de mais de 30%; de estudantes autores de 21.776 para 25.395, pouco mais de 15%. Em termos de artigos publicados em revistas técnico-científicas e periódicos especializados de circulação internacional, o salto no período foi exponencial. Para a primeira categoria de autores, de 24.171 para 66.693 (mais de 170%) e para estudantes de 1.486 para 12.335 (mais de 800%).<sup>37</sup>

As razões para esse crescimento devem ser buscadas não apenas na melhoria das condições de trabalho, na expansão da oferta de bolsas, inclusive as de iniciação científica nos cursos de graduação, e num maior estímulo à produção e publicação. Mas, também, no incremento do intercâmbio entre as instituições e nas facilidades geradas pelo desenvolvimento tecnológico e pela internacionalização, no tocante a alguns de seus elementos específicos.

Será a emergência de novas tecnologias da informação e da comunicação o pano de fundo que, em consequência, introduzirá ritos peculiares à natureza historicamente internacional das universidades.<sup>38</sup> Condição que remeterá à imposição da adoção de novos modelos de relacionamento e que criará, também, demandas as quais, muitas vezes, infelizmente, as instituições não estão preparadas para suportar.

No Brasil, em particular, esse processo sofre influência das culturas institucionais e de relações forjadas com as identidades históricas que perpassam a universidade. Tomamos cultura institucional nos termos propostos por Franco e Morosini (1992, p. 55 e ss), como “a postura ou, então, a tendência da universidade, face à intervenção estatal, expressa em ações concretas, indicando submissão e/ou reação e/ou antecipação.” Tal cultura refletiria, conforme as pesquisadoras (1992, p. 57), “as intenções do sistema econômico dominante que permeiam as políticas de educação e de ciência e tecnologia, mas, também, o conhecimento disponível

---

<sup>37</sup> A tabela completa com estes dados consta do **ANEXO B**.

<sup>38</sup> Sobre o tema, ver: CHARLE, Christophe; VERGER, Jacques. **História das universidades**. São Paulo : Editora da UNESP, 1996, p. 13/28.

para a universidade desempenhar suas funções e os valores de seus membros”, incluindo-se aí “os meios e as normas que regulamentam as relações sociais, o conhecimento e as crenças pelas quais seus membros explicam sua experiência e se motivam para a ação.”

A estrutura educacional brasileira, por outro lado, assenta-se sobre complexo conjunto de normas e é profundamente marcada por controle rigoroso do Estado. Esse controle revela-se com particular ênfase no ensino superior, seja na sistemática de credenciamento de instituições, de autorização e reconhecimentos de cursos, seja na de avaliação, sobressaindo nessa última os requisitos inerentes à garantia de padrões de qualidade. Padrões esses requeridos e aferidos internamente nas instituições brasileiras e também por avaliadores externos, com base em um sem número de indicadores e formulários. Padrões que, entretanto, ainda carecem de aproximações, sistematização adequada e de harmonização legislativa quando se trata da confrontação com aqueles utilizados nos demais países do Mercosul.

Toda essa complexidade de elementos fará com que o Setor Educacional do Mercosul movimente-se, portanto, num espaço em que as fronteiras se desfazem ou se rearranjam, na tradução da ambivalência dinâmica entre limites e possibilidades.

Em perspectiva ampliada, desde a polis grega ou a *civitas* romana, os territórios foram elementos fundamentais para a constituição das nações. Modernamente, os Estados constituíram-se com a adição ao território de dois outros elementos: povo e soberania. As fronteiras perderam relevância na atualidade e a soberania é relativizada, conforme vimos. (FERREIRA, 1975, p. 101; BONAVIDES, 1992, p. 50; BOBBIO, 1995, p. 425). Como corolário da nova realidade que impulsiona o processo de integração regional, irrompe, de outra parte, a necessidade de fortalecer o caráter multiétnico, multilíngue e pluricultural dos Estados que compõem o Mercosul. Contexto em que a educação deverá cumprir papel de extrema relevância.

Em nossa pesquisa, os problemas, riscos, desafios, oportunidades e estratégias vão se colocar numa outra ordem de questionamentos uma vez que, de acordo com Dreifuss (1991, p.121), as “fronteiras com as quais estamos lidando já não são as convencionais, mas as do conhecimento, da informação, da capacidade de criar.”

O Mercosul vai plasmar-se, assim, num palco em que o novo há de surgir carregado das marcas do passado colonial e de disputas comerciais e territoriais que ainda hoje se fazem presentes. Todas estas noções, ainda que aqui apenas pinceladas, nos parecem fundamentais para compreender, mais adiante, motivações, interesses e conflitos que vão se conjugar para dificultar, postergar ou mesmo impedir que o Acordo de Admissão de Títulos e Graus

Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do Mercosul viesse a surtir efeitos concretos e imediatos almejados.

No próximo capítulo, trataremos da criação do Mercosul e de seu Setor Educacional. Discorreremos sobre a estrutura orgânica, planos, atividades e programas desenvolvidos no âmbito desse específico setor, além de apontarmos as assimetrias que envolvem os sistemas de ensino dos países integrantes do bloco e que dificultam as necessárias aproximações.

### 3 A CRIAÇÃO DO MERCOSUL E O SETOR EDUCACIONAL

#### 3.1 Direito dos Tratados: breves notas

Para compreendermos os avanços e retrocessos, dificuldades e êxitos do Mercosul, em particular no setor educacional, adotaremos uma perspectiva histórica que possa orientar a adequação do instrumental teórico e analítico à realidade fática com a qual estamos lidando. Algumas definições e conceitos devem ser explicitados para que consigamos explorar adequadamente a riqueza dos fenômenos que se apresentam e que, de forma mais clara, pretendemos apreender.

O processo de integração regional remete à criação de uma nova ordem jurídica em que conviverão os Estados atores, os órgãos permanentes e instâncias criadas a fim de conferir sustentação às iniciativas, programas e ações deliberadas coletivamente nos marcos estipulados por atos internacionais celebrados de forma voluntária. A nova ordem relacionar-se-á com as respectivas ordens jurídicas nacionais e, dependendo da intensidade com que se promova o aprofundamento dessa interação, tanto mais peculiares serão os instrumentos e instâncias necessárias à consecução dos objetivos almejados.

Aqueles processos são iniciados geralmente por meio da celebração de tratados. “Tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica. Essa é a definição constante do artigo 2, 1, a, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), cujo texto foi aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro somente em julho de 2009 e promulgado pelo Presidente da República em dezembro daquele ano.<sup>39</sup>

Cançado Trindade (1981, p. 12) assevera que, nos termos da Convenção de Viena de 1969, tratado é, portanto, termo genérico, quer seja acordo, ata, carta, convenção, pacto etc., “significando um acordo internacional independentemente de sua designação particular.” É

---

<sup>39</sup> O art. 49, inciso I, da CF/88, estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Ver: **Decreto Legislativo nº 496**, de 17 de julho de 2009, que “*Aprova o texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, ressalvados os arts. 25 e 66*”; e o **Decreto nº. 7.030**, de 14 de dezembro de 2009, que “*Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66.*” Em 1986, foi celebrada a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais. Apesar de o Brasil tê-la firmado, o Congresso Nacional ainda não a aprovou.

justamente destes instrumentos - os tratados -, que incorporam obrigações internacionais, que a Convenção vai tratar.

Para a diplomacia brasileira, “a denominação escolhida para o ato internacional pode ser objeto de negociação entre as partes, admitindo-se certa margem de flexibilidade.”<sup>40</sup> A designação “Tratado” é reservada para atos bilaterais e multilaterais “a que se deseja atribuir especial relevância e solenidade” políticas quanto ao grau de compromisso jurídico assumido. Deste modo, a “prática diplomática brasileira estabelece certa diferenciação entre os diversos tipos de atos internacionais, que decorre de seu conteúdo e do teor das obrigações ali inscritas, e não simplesmente de sua forma.” O termo “acordo” é amplamente utilizado “em negociações bilaterais de natureza política, econômica, comercial, cultural, científica e técnica.” “Memorando de Entendimento” reserva-se para atos de forma simplificada destinados a registrar “princípios gerais que orientarão as relações entre as partes, em particular nos planos político, econômico, cultural, científico e educacional.” O termo “Protocolo” é utilizado em diversas situações nos âmbitos bilateral ou multilateral, como é caso do Mercosul, para designar “acordos menos formais que os tratados, ou acordos complementares de um tratado ou convenção, ou ainda acordos interpretativos de ato anterior.”

É ainda Cançado Trindade (1981, p. 11) quem esclarece algumas noções valiosas na análise do fenômeno que nos dispusemos a compreender quanto ao processo que resultou na adoção de um específico protocolo educacional firmado no âmbito do Mercosul e dos conflitos que daí resultaram diante de um suposto desatendimento à salvaguarda de padrões de qualidade. Ressalvando que “hoje a ideia de soberania não exerce influência de peso na interpretação de tratados”, assevera o autor que:

(...) a faculdade de contrair compromissos internacionais, e seu fiel cumprimento, constituem precisamente atributos da soberania do Estado. Esta não pode ser invocada de encontro ou choque com obrigações convencionais; a jurisprudência internacional aponta no sentido de que **os dispositivos do direito interno ou constitucionais não podem ser invocados para evadir obrigações internacionais prevalecendo sobre dispositivos de tratados em vigor**. É este um princípio que rege as obrigações internacionais, um princípio de responsabilidade internacional e mesmo de direito costumeiro: **um Estado não pode evadir-se de suas obrigações internacionais sob o pretexto de sua pretensa incompatibilidade com o seu ordenamento jurídico interno (ou quaisquer atos legislativos ou executivos).**” (CANÇADO TRINDADE, 1981, p. 11, grifo nosso).

---

<sup>40</sup> As definições constantes desse parágrafo foram extraídas de: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. Manual de Procedimentos/Prática Diplomática Brasileira. Brasília: 2010. Disponível em: < <http://dai-mre.serpro.gov.br/manual-de-procedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica> > Acesso em: 30 nov. 2011.

Nos estreitos limites desta pesquisa, não caberia discorrer, ainda, sobre fontes e princípios do direito internacional. Mas apenas sublinhar que os tratados fundamentam-se em princípios e regras costumeiras. O costume internacional é prova de uma prática geralmente aceita como direito, nos termos do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

A Convenção de Viena, por seu turno, dedica uma seção à observância dos tratados e destaca o princípio lógico-jurídico *pacta sunt servanda* (os acordos devem ser cumpridos) e o princípio da boa fé no cumprimento das obrigações internacionais. De acordo com o artigo 26 daquela Convenção, temos que: “Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé.” Em relação ao direito interno e à observância de tratados, o artigo 27 dispõe expressamente: “Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. (...)”

O artigo 31 da Convenção estabelece de forma tópica a regra geral de interpretação, segundo a qual um tratado deve ser interpretado de boa fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade. E, ainda que, para os fins de interpretação de um tratado, o contexto compreenderá, além do texto, seu preâmbulo e anexos. Devem também ser levados em consideração, entre outros aspectos, quaisquer regras pertinentes de Direito Internacional aplicáveis às relações entre as partes e observada a regra segundo a qual “um termo será entendido em sentido especial se estiver estabelecido que essa era a intenção das partes.” Em resumo, são essas as prescrições fundamentais devidamente incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro, que regem as relações estabelecidas pelo país por meio de atos internacionais com outros Estados.

O Tratado de Assunção, conforme veremos adiante, é o marco inicial de uma série de decisões e de outros atos internacionais (acordos e protocolos) que possibilitaram o desenvolvimento e o aprofundamento do processo de integração entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A partir de 31 de julho de 2012, a República Bolivariana da Venezuela teve o ingresso no bloco oficializado durante a Cúpula Extraordinária dos Chefes de Estado do Mercosul realizada em Brasília. Esse processo também permitiu a aproximação de outros países, ainda hoje na condição de “associados”, entre os quais incluem-se Bolívia, Chile, Equador e Peru.

### 3.2 Tratado de Assunção

Celebrado na capital da República do Paraguai, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção<sup>41</sup> deu origem ao Mercado Comum do Sul. Foi aprovado pelo Congresso Nacional (brasileiro) em 25 de setembro de 1991, por meio do Decreto Legislativo nº 197, e promulgado pelo Presidente da República pelo Decreto nº 350, de 21 de novembro do mesmo ano. De duração indefinida, como de resto os atos internacionais com tal envergadura, o Tratado de Assunção entrou em vigor em 29 de novembro de 1991. A data refere-se ao trigésimo dia posterior ao depósito do terceiro instrumento de ratificação junto ao governo da República do Paraguai, conforme exigência do artigo 19 daquele diploma legal.<sup>42</sup> O depósito de instrumentos de adesão ou de aceitação de acordo multilateral tem a mesma natureza jurídica de ratificação.

O governo paraguaio foi designado, portanto, como depositário e encarregado da comunicação aos demais Estados das datas respectivas dos depósitos efetuados pelas partes signatárias do Tratado. Segundo a Convenção de Viena, “parte” significa “um Estado que consentiu em obrigar-se pelo tratado e em relação ao qual este esteja em vigor”. Os instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão estabelecem o consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado, seja por ocasião de troca de notas entre os Estados contratantes, seja pelo depósito junto ao depositário, conforme acordado no caso do Mercosul, ou ainda da sua notificação aos Estados contratantes ou ao depositário, se assim for convencionado.

Mediante negociação, o Tratado de Assunção está aberto à adesão dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)<sup>43</sup>, instituída em 12 de agosto de 1980 pelo Tratado de Montevideu<sup>44</sup>. Este último substituiu o Tratado do mesmo nome, que estabeleceu, a partir de 18 de fevereiro de 1960, uma zona de livre comércio entre

---

<sup>41</sup> Disponível em:

<<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercotur/registro%20mercotur/Acuerdos/1991/portugu%C3%A9s/1.Tratado%20do%20Assun%C3%A7%C3%A3o.pdf>> Acesso em: 2 fev. 2010.

<sup>42</sup> Íntegra do Artigo 19: “*O presente Tratado terá duração indefinida e entrará em vigor 30 dias após a data do depósito do terceiro instrumento de ratificação. Os instrumentos de ratificação serão depositados ante o Governo da República do Paraguai, que comunicará a data do depósito aos Governos dos demais Estados Partes. O Governo da República do Paraguai notificará ao Governo de cada um dos demais Estados Partes a data de entrada em vigor do presente Tratado.*”

<sup>43</sup> Organismo intergovernamental com sede na cidade de Montevideu, Uruguai. Visa contribuir para a promoção da integração latino-americana e busca garantir o desenvolvimento econômico e social da região. Formada pela República Argentina, República da Bolívia, República Federativa do Brasil, República da Colômbia, República do Chile, República do Equador, Estados Unidos Mexicanos, República do Paraguai, República do Peru, República Oriental do Uruguai e República da Venezuela.

<sup>44</sup> Disponível em: <[http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ALADI/Tratado\\_de\\_montevideu\\_1980\\_ALADI.htm](http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ALADI/Tratado_de_montevideu_1980_ALADI.htm)> Acesso em: 5 jul. 2010.

países da América Latina e instituiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).<sup>45</sup>

Novas e eventuais adesões ao Mercosul somente poderiam ser examinadas pelos quatro Estados Partes cinco anos após a vigência do Tratado de Assunção, segundo o disposto no artigo 20. Antes desse prazo poderiam ser consideradas apenas as solicitações apresentadas por países membros da Aladi que não fizessem “*parte de esquemas de integração sub-regional ou de uma associação extra-regional*”. Estas informações são importantes para que se possa entender, mais adiante, o processo de adesão de outros países latino-americanos ao Mercosul.

As condições atuais para a associação dos países-membros da Aladi ao Mercosul e o regulamento dessa participação nas reuniões dos órgãos da estrutura institucional do bloco estão consignadas na **Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) n° 18/04**, que trata do regime de participação dos estados associados ao Mercosul. Conforme estipula essa Decisão, os países interessados terão de aderir ao "Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, na República da Bolívia e na República do Chile", e à "Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul". O status de Estado Associado é atribuído por Decisão do Conselho do Mercado Comum. Para aceder a esse status, a **Decisão CMC n° 18/04**, exige, ainda, no seu artigo 1º, que os países sejam membros da ALADI com os quais o Mercosul tenha assinado previamente Acordos de Livre Comércio, que são instrumentos bilaterais firmados entre o Mercosul e outros membros da Aladi. Os países associados poderão participar como convidados das reuniões dos órgãos da estrutura institucional do Mercosul e ser signatários de Acordos sobre matérias comuns.

Os Estados Partes acordaram que o Mercado Comum deveria estar estabelecido até 31 de dezembro de 1994. No artigo primeiro do Tratado de Assunção, os quatro países signatários concordavam em eliminar, “o mais tardar em 31 de dezembro de 1994, os gravames e demais restrições aplicadas ao seu comércio recíproco.” No que se convencionou denominar “período de transição”, ou seja, o período que vai da entrada em vigor do Tratado de Assunção - 29 de novembro de 1991 - até a data limite para o efetivo estabelecimento do Mercado Comum, adotar-se-iam um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda, já estipulados na forma dos anexos do citado Tratado. Poderíamos aqui, então, estabelecer marcos temporais: no período que vai de 1991 a

---

<sup>45</sup> Disponível em: < [http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ALADI/Tratado\\_de\\_montevideu\\_1960.htm](http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ALADI/Tratado_de_montevideu_1960.htm) > Acesso em: 5 jul. 2010.

1994 temos a zona de livre comércio e, a partir de 1995, a união aduaneira com o estabelecimento da Tarifa Externa Comum que visa incentivar a competitividade externa.

O Mercado Comum, fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-Partes, implicaria na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países com a eliminação dos direitos alfandegários, de restrições à circulação de mercadorias entre outros mecanismos que favorecessem a integração econômica. Adotar-se-ia uma tarifa externa e uma política comercial comuns em relação a terceiros Estados ou blocos e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais e internacionais. Além disso, seriam estabelecidas entre os Estados Partes políticas macroeconômicas e setoriais de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, de transportes e comunicações, e alfandegária, entre outras.

O Tratado prevê, também, que os Estados assumam o compromisso de harmonizarem suas legislações “*para lograr o fortalecimento do processo de integração.*” Este é um aspecto de grande importância e que exigirá esforços também em áreas que futuramente estarão sujeitas ao processo de aproximação, a exemplo da educação. Trata-se de garantir a segurança jurídica aos partícipes do processo de integração, à sociedade e a todos os que, de um modo ou outro, sofrerão os efeitos das normas aprovadas e adotadas pelo bloco. As regras devem vigorar de modo obrigatório, uniforme e, dependendo da especificidade e do seu alcance, serem incorporadas ao ordenamento jurídico de cada Estado Parte, de acordo com o estipulado nos acordos firmados.

O Tratado de Assunção caracteriza-se, portanto, por estabelecer regras que promovam a liberalização comercial intra e extra-bloco. Este é o marco orientador das políticas de integração adotadas a partir de 1991, com vistas a ampliar o fluxo comercial, cuja matriz tem base em um modelo de desenvolvimento que se quer alinhado com as políticas econômicas em curso no cenário internacional. Vivemos os tempos do receituário neoliberal do Consenso de Washington: liberalização, desregulamentação, privatização. No Brasil, Fernando Collor é o Presidente; na Argentina, Carlos Menem; no Paraguai, recém-saído da ditadura Stroessner, o Presidente é Andres Rodrigues, e no Uruguai, Luis Alberto Lacalle. São eles, juntamente com os Ministros das Relações Exteriores de cada país, os signatários do Tratado de Assunção, instrumento jurídico que pôs em marcha o processo de integração com o propósito de criar um mercado comum nesta porção do continente sul-americano.

### 3.2.1 Estrutura orgânica inicial

No que diz respeito à estrutura orgânica do Mercosul, o Tratado prevê a existência de dois órgãos encarregados da administração e execução daquele acordo e, também, dos acordos específicos e decisões que viessem a ser adotadas, nos marcos jurídicos então estabelecidos durante o período de transição. Tais órgãos são o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC), cujas atribuições básicas estão delineadas, respectivamente, nos artigos 10 a 12, e nos artigos 13 a 15 do Tratado. Compreender particularmente, a estrutura e o funcionamento do primeiro desses dois órgãos é fundamental. Como se verá adiante, de deliberações do Conselho do Mercado Comum (CMC) podem resultar a aprovação ou a derrogação de protocolos específicos dos setores que vieram a ser constituídos, conforme as áreas de interesse para a articulação de políticas públicas inter-regionais, inclusive aquelas do Setor Educacional do Mercosul.

O Conselho do Mercado Comum (CMC) é o órgão superior encarregado da condução política do processo de integração e detentor do exercício da titularidade da personalidade jurídica do Mercosul. Responde pela tomada de decisões que assegurem o cumprimento de objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum. Composto pelos ministros das Relações Exteriores e da Economia de cada Estado, adota medidas por meio de “Decisões”, de caráter obrigatório para os Estados-Partes. Ao menos uma vez por ano, as reuniões do CMC devem contar com a presença dos Presidentes de cada país integrante do Mercosul, conforme estipulado no Artigo 11 do Tratado.

O Grupo Mercado Comum (GMC) responde pelas funções executivas do Mercosul. Adota decisões por meio de resoluções. É coordenado pelos respectivos ministérios das Relações Exteriores e integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, representando os ministérios das Relações Exteriores, os ministérios da Economia (ou seus equivalentes) e os Bancos Centrais de cada Estado-Parte. As funções do GMC estão estipuladas no artigo 13: velar pelo cumprimento do Tratado; tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho; propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de políticas macroeconômicas e à negociação de Acordos frente a terceiros; fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum. O artigo disciplina ainda que o GMC poderá constituir os subgrupos de trabalho que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos, além daqueles já previstos inicialmente.

A relação dos dez subgrupos de trabalho que o GMC ficaria encarregado de inicialmente constituir, no prazo de 30 dias após sua instalação, para fins de coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, consta do Anexo V do Tratado de Assunção. Entre os subgrupos não havia nenhum relacionado a assuntos educacionais ou a qualquer área social, fato que se coaduna com as características e os objetivos notadamente voltados para a coordenação de políticas macroeconômicas que estiveram na base dos propósitos que orientaram a criação do Mercosul.<sup>46</sup>

Além desses aspectos, há uma característica peculiar que informa a natureza intergovernamental da estrutura constitutiva do Mercosul: todas as deliberações dos dois órgãos (CMC e GMC), durante o período de transição (e posteriormente, como se verá), deverão ser adotadas por consenso, presentes os representantes de todos os Estados Partes (Artigo 16).

### **3.3 Protocolo de Ouro Preto e a nova estrutura do Mercosul**

A estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercosul veio à luz em 17 de dezembro de 1994, por força de um Protocolo Adicional, o Protocolo de Ouro Preto (POP), resultado do cumprimento do disposto no artigo 18 do Tratado de Assunção.<sup>47</sup> Esta estrutura passa a contar, além do Conselho do Mercado Comum (CMC) e do Grupo Mercado Comum (GMC), com mais um órgão com capacidade decisória, de natureza intergovernamental: a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), conforme prevê expressamente o Artigo 2 do POP. A Comissão tem atribuições técnicas, deve assistir o Grupo Mercado Comum e manifesta-se por meio de propostas e diretrizes. É coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores. Os demais órgãos constitutivos são a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Esta última, desde 2002, apenas Secretaria do Mercosul. A Secretaria é órgão de apoio operacional e tem sede permanente em Montevideu (Uruguai).

A criação da Comissão Parlamentar Conjunta, órgão representativo dos Parlamentos, integrada por parlamentares de cada Estado-Parte, e do Foro Consultivo

---

<sup>46</sup> Subgrupo 1: Assuntos Comerciais; Subgrupo 2: Assuntos Aduaneiros; Subgrupo 3: Normas Técnicas; Subgrupo 4: Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; Subgrupo 5: Transporte Terrestre; Subgrupo 6: Transporte Marítimo; Subgrupo 7: Política Industrial e Tecnológica; Subgrupo 8: Política Agrícola; Subgrupo 9: Política Energética; Subgrupo 10: Coordenação de Políticas Macroeconômicas.

<sup>47</sup> Disponível em: <

<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/Acuerdos/1994/portugu%C3%A9s/10.Protocolo%20Ouro%20Preto.pdf> > Acesso em: 5 fev. 2010.

Econômico-Social que, como a própria denominação indica, é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais, empresta à estrutura institucional um caráter mais democrático. Ainda que esteja limitado a manifestar-se apenas por meio de recomendações ao GMC (Artigo 29), o Foro Consultivo permitirá ao Mercosul incorporar contribuições de outras áreas e representa uma orientação dirigida a qualificar a inserção do bloco junto à sociedade dos quatro países. Grande parte dos poderes fundamentais, ainda assim, permanecem centralizados nos dois órgãos que detêm as funções executivas e políticas do bloco.

O Protocolo de Ouro Preto vai conferir ao Mercosul personalidade jurídica de Direito Internacional, conforme expressamente declarado no artigo 34, condição que permitirá a atuação do bloco no cenário internacional firmando acordos com outros blocos econômicos ou com outros países. Além da nova estrutura, o POP estabelece as funções e atribuições de cada instância ou órgão do Mercosul. Tratou também de permitir que o CMC reúna-se quantas vezes forem julgadas oportunas e alterou a periodicidade da participação dos Presidentes dos Estados-Partes nas reuniões do CMC. Em lugar de ocorrerem ao menos uma vez ao ano, passaram a ser exigidas pelo menos uma vez por semestre, conforme o Artigo 6. Adotou-se como prática que tais reuniões se realizem nos meses de julho e dezembro. O Conselho continua com presidência rotativa, que se alterna a cada seis meses, seguindo em ordem alfabética de acordo com a denominação de cada Estado. Das reuniões do Conselho participa ainda o Presidente da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), criada como órgão daquele. O CMC pode convidar outros Ministros ou autoridades de nível ministerial a participar de suas reuniões, que são coordenadas pelos Ministérios das Relações Exteriores.

O caráter *pro tempore* da presidência e a rotatividade no exíguo prazo de seis meses, considerada a magnitude das atividades desenvolvidas, também serão fatores comprometedores da dinâmica do processo de integração. Em que pese o aspecto positivo da alternância e o acúmulo de experiência ao longo das sucessivas movimentações, as assimetrias serão notadas quanto à possibilidade concreta de conferir às estruturas decisórias apoio institucional e material em cada país.

A faculdade de “criar reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos pelas mesmas” encontra-se entre as atribuições do CMC (Artigo 8, inciso VI, do POP). O CMC também pode criar, modificar ou extinguir outros órgãos se assim julgar pertinente. O GMC, órgão executivo, passa a ser integrado por quatro membros titulares e quatro alternos por país, designados pelos respectivos governos dentre os quais deve constar, necessariamente – e não mais apenas -, representantes dos ministérios das Relações

Exteriores, da Economia (ou seus equivalentes) e dos Bancos Centrais, mantendo-se a coordenação a cargo dos ministérios das Relações Exteriores.

Todas as deliberações dos órgãos do Mercosul seguem cumprindo a regra do consenso, devendo ser adotadas com a presença de representantes de todos os Estados Partes (Artigo 37). As decisões dirigem-se aos Estados-Membros e serão aplicáveis, nos respectivos territórios, mediante incorporação ao ordenamento jurídico interno. Essa é mais uma característica reveladora da natureza intergovernamental do Mercosul, cujos órgãos não exercem competências transferidas pelos Estados nem delegadas. Não há, como ocorre na União Europeia, cessão de competências dos Estados a órgãos comuns, que podem decidir por maioria e não por unanimidade, além de adotar decisões que tenham efeito direto sobre as ordens jurídicas dos Estados.

Saraiva (2010, p. 55) resume as opções feitas desde a constituição do bloco, apontando o papel preponderante da diplomacia brasileira:

O formato assumido pelo Mercosul correspondeu às preocupações e percepções presentes na diplomacia e nas agências econômicas brasileiras. A coordenação das políticas macroeconômicas, que era um elemento fundamental para a composição do mercado comum, não foi vista como prioritária; ao contrário, o resguardo da autonomia também neste campo teve um peso maior. A opção foi por uma integração pragmática e orientada para os setores onde houvesse menos resistência; no caso, o setor comercial que, de fato, avançou bastante nos anos que se seguiram à formação do Mercosul.<sup>12</sup> Neste setor foi formada em 1994 uma união aduaneira incompleta que, por ser incompleta, não constrangeria as decisões do país (Vigevani et al., 2008). Em termos institucionais, o Mercosul respondeu integralmente às preocupações da diplomacia brasileira no que diz respeito à manutenção da soberania. As instituições estruturadas a partir do Tratado de Assunção tinham um caráter estritamente intergovernamental, e foram assim consolidadas em 1994. Apenas após 2003 esta estrutura experimentou algumas novidades, embora sem comprometer seu aspecto intergovernamental. (Saraiva, 2010, p. 55).

O arcabouço institucional do Mercosul denota, portanto, enorme concentração de poderes nas mãos de representantes de duas pastas: Relações Exteriores e Economia (Fazenda ou equivalente). No GMC, teremos ainda a representação dos Bancos Centrais, aos quais estão afetas, entre outras, as questões monetárias, o controle dos fluxos de capitais estrangeiros e do mercado de câmbio. Em seus países de origem, os Ministros daquelas pastas, como os Ministros das demais áreas, são auxiliares do Presidente da República, que os nomeia e exonera. Na arquitetura mercosulina, cria-se uma espécie de hierarquia entre pares, uma vez que as decisões ou recomendações, a criação de setores, a aprovação de acordos etc, relativos a todas as áreas, inclusive as de cunho social, dependem daquelas delegações com assento nos órgãos decisórios. Evidentemente, não agem a seu bel-prazer, respondem às

determinações dos governos de cada país, contam com assessorias experientes e capazes, mas estão sujeitos a maiores pressões e à obrigação de lidar com enorme volume de informações de áreas muito distintas. Os representantes de cada Estado-Parte são servidores públicos de seus próprios países, elevados à condição de direção nos órgãos regionais por designação de cada Governo e por força dos acordos internacionais celebrados. Não detêm evidentemente mandato supranacional porque os órgãos instituídos têm natureza intergovernamental. Situação que se torna ainda mais problemática em razão de as decisões terem de ser adotadas por consenso. Além dessa previsão, as normas emitidas têm que ser internalizadas aos ordenamentos jurídicos de cada Estado para que possam surtir efeito, com exceção daquelas que visem regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do Mercosul.

As particularidades apontadas no tocante ao funcionamento das estruturas decisórias no Mercosul, as críticas quanto a existência de um “déficit democrático” naquelas instâncias e a complexidade do processo de incorporação de normas em cada Estado conduziu a que fosse criada a Reunião de Alto Nível para a Análise Institucional do Mercosul (Ranaim). Adotada por meio da **Decisão n° 06/2010**, na LXXIX Reunião do Grupo Mercado Comum (GMC), realizada em Buenos Aires, em abril de 2010, a Ranaim tem como função assessorar o GMC através da análise dos aspectos institucionais centrais do Mercosul e formular propostas tendentes ao aprofundamento do processo de integração e ao fortalecimento de suas instituições. Compete à Ranaim analisar e efetuar propostas relativas à: estrutura orgânica do Mercosul, eventuais adaptações, reformas, criação e/ou eliminação de órgãos; aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias do Mercosul e fortalecimento de seus órgãos institucionais; sistema normativo do Mercosul, incluindo o processo de elaboração, incorporação, vigência, aplicação e revisão da normativa do Mercosul; e orçamento.

A criação da Ranaim foi precedida de outras iniciativas que buscavam dimensionar o real estado de evolução do processo de integração. Em 2006, o CMC aprovou a **Decisão n° 22/06** considerando a pertinência de realizar “uma análise das instituições e princípios que deram base ao processo de integração e que o Grupo Mercado Comum é o órgão indicado para definir, com critério técnico-político, o estado de evolução do processo”. O GMC foi instruído então a “identificar o nível de evolução das instituições e princípios do MERCOSUL à luz dos objetivos do Tratado de Assunção e a evolução de suas normas derivadas.” As instituições e princípios que deveriam ser avaliados eram: livre circulação; política comercial comum; coordenação de políticas macroeconômicas; políticas setoriais e aquelas vinculadas com investimentos; aplicação de normas; assimetrias e, por último, mas não menos importante: assuntos sociais.

É claro que o aprofundamento da experiência de integração acarretou a ampliação da estrutura institucional inicial do Mercosul. Obrigou o CMC a adotar recente decisão na XLIII Reunião, em Mendoza, em 29 de junho de 2012, definindo inclusive o conceito de “funcionário Mercosul”, a fim de contribuir para “precisar a condição jurídica do pessoal que presta funções nos órgãos do MERCOSUL.” Tal condição foi atribuída àqueles que realizem tarefas remuneradas em um órgão da estrutura institucional, que conte com um orçamento conformado por contribuições dos Estados Partes. São duas espécies de funcionários: os designados e os contratados. Os primeiros são as “pessoas físicas designadas pelos órgãos decisórios de acordo com a normativa MERCOSUL. Os últimos são “pessoas físicas selecionadas e contratadas de forma regular de acordo com o procedimento estabelecido na normativa MERCOSUL”. Estabelece ainda a Decisão do CMC, no artigo 3º, que os funcionários desempenharão suas funções a título pessoal, de acordo com normas e disposições específicas já em vigor, “abstendo-se de solicitar ou receber instruções de governo algum e/ou entidades nacionais ou internacionais.”

Todos esses são aspectos relevantes e não poderia ser diferente se considerarmos que o Mercosul completou 21 anos de existência. Denotam que o bloco vem ganhando a cada dia mais institucionalidade, por meio de órgãos permanentes e de um corpo funcional mais afeito aos temas da integração e das relações internacionais, independente de instâncias dos governos dos países que o integram. Estes são fatores que permitem vislumbrar certa estabilidade no desenvolvimento dos programas acordados e na condução das políticas e ações a serem desenvolvidas. Mais do que isso, é forma também de garantir segurança e de alcançar uniformidade nos procedimentos.

Ao pontuar diferenças entre o Mercosul e a União Europeia, Bastos e Bastos (1999, p. 223-224) já apontavam para o que hoje começa a tornar-se realidade, consoante às observações que fizemos neste tópico. Da análise dos autores extrai-se a preocupação com os rumos do bloco no tocante à necessidade de engendrar uma estrutura institucional estável:

Ocorre, porém, que, não obstante tratar-se de modelos de integração peculiares, é fato que, na consecução da constituição do mercado comum, o Mercosul vai ter que enfrentar uma importante decisão: *a instituição de órgãos próprios e independentes, com características e competências típicas de supranacionalidade*. Até aqui, tem sido possível manejar as fases precedentes de estabelecimento de uma zona de livre comércio e de uma união aduaneira, sem que se fizesse necessário, por exemplo, contar com uma burocracia comum, na medida em que o Mercosul não tem empregados, servidores ou funcionários<sup>21</sup>. Até quando? (BASTOS; BASTOS, 1999, p. 223-224, grifo do autor).

Em relação à questão do depósito de atos internacionais no Mercosul, é importante registrar tratar-se de matéria regida pela Resolução do Grupo Mercado Comum n° 80/00. Disciplina a resolução que os tratados internacionais, assinados entre os Estados Partes, incluídos os protocolos ao Tratado de Assunção, os assinados pelo Mercosul com outros Estados ou organizações internacionais, à exceção dos que sejam protocolizados na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), sejam depositados junto ao Governo da República do Paraguai. Na recente crise que culminou com o *impeachment* do Presidente Fernando Lugo, adotou-se, em 29 de junho de 2012, decisão sobre a suspensão da República do Paraguai no Mercosul, em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático. Enquanto durar a suspensão do direito de participar dos órgãos e das deliberações, foi atribuída à Secretaria do Mercosul, em caráter provisório, a função de depositária dos tratados internacionais firmados entre os Estados Partes, incluídos os Protocolos ao Tratado de Assunção, acordos, protocolos e instrumentos adicionais ou complementares adotados no âmbito do Tratado de Assunção, os firmados pelo Mercosul com outros Estados ou organizações internacionais, e seus instrumentos de ratificação (**Decisão CMC n° 026/12**). Nesta qualidade, caberá ainda à Secretaria realizar as notificações e comunicações sobre os depósitos e suas datas, a emissão de cópias autenticadas dos instrumentos jurídicos, seu registro e publicação.

A suspensão do Paraguai causou estremecimento nas relações entre os governos do bloco e as consequências da decisão talvez não se resolvam mesmo após a realização de eleições naquele país em abril de 2013. O ingresso oficial da Venezuela, no mesmo período, contribuiu para ampliar o clima de tensão e desconfiança. Tanto assim que o Ministério das Relações Exteriores do Paraguai, numa atitude intempestiva e que causa espécie, impediu o acesso público à página na internet que relaciona todos os atos aprovados no âmbito do Mercosul e registra o estado de ratificação de tratados, acordos e protocolos. São novos elementos a somar-se aos antigos problemas e a dificultar também as relações no quadrante do Mercosul Educacional.

### **3.3.1 A sistemática de internalização de atos internacionais**

O sistema de tomada de decisões no Mercosul baseia-se na regra do consenso e exige a presença da representação de todos os Estados Partes. A aplicação interna em cada país das normas emanadas dos órgãos do Mercosul é também regida pelo Protocolo de Ouro Preto. No artigo 38, o POP estabelece que os Estados Partes comprometem-se a adotar todas as medidas

necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas e que informarão à Secretaria do Mercosul as medidas adotadas para esse fim. No tocante à publicidade, o teor das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum, das Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul e dos Laudos Arbitrais de solução de controvérsias, bem como de quaisquer atos aos quais o Conselho do Mercado Comum ou o Grupo Mercado Comum entendam necessário serão publicados no Boletim Oficial do Mercosul, na íntegra, nos idiomas espanhol e português.

A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes daquelas normas deverá ser observado procedimento especial, nos termos do artigo 40. Uma vez aprovada a norma, os Estados Partes adotarão medidas necessárias à incorporação daquela ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão à Secretaria do Mercosul. Quando todos os Estados Partes tiverem informado a incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria comunicará o fato a cada Estado Parte. As normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria, quando concretizada a regra anterior. Dentro desse prazo, os países membros darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais.

O artigo 42 do POP determina que as normas emanadas dos órgãos do Mercosul com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, a saber, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio, “terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante procedimentos previstos pela legislação de cada país.”

De acordo com as disposições regentes do Direito Internacional Público, um acordo internacional necessita, em regra, ser internalizado à ordem jurídica de um dado país para que tenha validade e surta os efeitos legais. É a Constituição de cada país que define a forma e o modo como essa incorporação ocorrerá, se for o caso. É esse o sentido da disposição do artigo 42 do POP a demonstrar que a produção normativa dos três órgãos decisórios do Mercosul devem ser convertidas em direito interno.

Trindade (2006, p. 3) considera que esse é um dos mais graves problemas do bloco que, ao alimentar dúvidas e incertezas, contribui para minorar a intensidade das relações entre os parceiros:

O atual sistema de incorporação das normas MERCOSUL ao direito interno dos Estados gera grande insegurança jurídica a grupos particulares e ao próprio Estado. Não há certeza de que a norma negociada e aprovada pelos órgãos do bloco vigorará no direito interno. Essa situação provoca a erosão gradual dos *trade-offs* acordados quando da negociação de um tema no MERCOSUL, porquanto não há

previsibilidade de que a regulamentação consentida terá vigência para os quatro sócios. Isso provoca crescente deterioração do quadro de ganhos recíprocos que justificam o vínculo associativo e o mantém ao longo do tempo. (TRINDADE, 2006, p. 3).

Há que lembrar, em breve síntese, que o processo de integração europeu, conformando a União Europeia, promoveu o surgimento de um novo ramo do Direito denominado Direito Comunitário. Nesse caso, foi necessário introduzir nos textos constitucionais dos países que integram a União Europeia uma previsão específica, por meio de dispositivos que viessem possibilitar a transferência do exercício de poderes soberanos a organismos supranacionais. Esses organismos legislam, produzem normas em nome do interesse e para a comunidade europeia e não dos Estados-membros.

No âmbito do Mercosul, as regras coadunam-se com a sistemática balizada pelo Direito Internacional Público. O que temos é o chamado Direito de Integração ou de Cooperação.

A Constituição brasileira reserva à União a competência para manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (art. 21, inciso I). Ao Presidente da República compete manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, além de celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Cabe ao Executivo encaminhar para referendo do Congresso Nacional, em face da competência exclusiva que o Legislativo detém, os tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I, da CF/88). Por tratar-se, portanto, de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional, a manifestação favorável se faz mediante a expedição de decreto legislativo. Pode ocorrer de o Executivo não realizar a remessa do ato ao Legislativo. Deste modo, em sendo obrigatória a aprovação pelo Congresso, o ato internacional não entrará em vigor. Pode ocorrer também de o Congresso rejeitar o ato ou ainda de o Poder Executivo, após a aprovação do Legislativo, não o ratificar, deixando de expedir o decreto de promulgação.

Não há na Constituição brasileira dispositivo que posicione os atos internacionais em relação ao direito interno. Em razão do princípio da supremacia da Constituição, não resta dúvida quanto à primazia do texto constitucional brasileiro em relação aos tratados e atos internacionais. Instala-se assim um problema em relação ao cumprimento de dispositivos da Convenção de Viena, de acordo com o que explanamos no tópico inicial desse capítulo.

Sem nos alongarmos no exame dessa matéria, que comporta inúmeras controvérsias, interessa apenas sublinhar que a doutrina e a jurisprudência brasileiras acolhem a tese

segundo a qual os atos internacionais e as leis federais encontram-se em um mesmo nível hierárquico. Ao serem incorporados ao ordenamento jurídico interno os atos internacionais equivalerão, portanto, às normas infraconstitucionais. As exceções são os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que, se forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais, por força do disposto no § 3º do art. 5º da CF/88, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.

Na Argentina, país que não adota uma Constituição rígida como a brasileira, o texto constitucional pode ser alterado no todo ou em parte, a partir da declaração da necessidade pelo Congresso, com o voto de pelo menos dois terços dos seus integrantes. A rigidez ou flexibilidade dos textos constitucionais relacionam-se ao modo como se os classificam no tocante ao quesito estabilidade. Rígidas, portanto, são as constituições escritas que somente podem ser alteradas por um processo legislativo mais solene. A Constituição brasileira, além de incluir cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, da CF/88), ou seja, temas sobre os quais recai a impossibilidade de abolição por proposta de emenda, obriga a que qualquer proposta de alteração seja discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), necessariamente em dois turnos, considerando-se aprovada a emenda somente se obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos respectivos membros das Casas Legislativas (art. 60, § 2º, da CF/88).<sup>48</sup> As constituições flexíveis podem ser livremente alteradas segundo o mesmo processo estabelecido para a alteração de leis ordinárias. Há ainda as constituições classificadas como semi-rígidas, nas quais algumas regras podem ser alteradas por processo legislativo ordinário e outras não.

A Constituição argentina dispõe, no artigo 31, primeira parte, que a própria Constituição, as leis nacionais e os tratados com as potências estrangeiras “são a lei suprema da Nação”. O inciso 22 do artigo 75, que trata das atribuições do Congresso Nacional, estabelece a competência para aprovar ou rejeitar tratados concluídos com as demais nações e com as organizações internacionais, inclusive acordos com a Santa Sé, e prevê que os tratados “têm hierarquia superior às leis”. O texto constitucional argentino também admite, no inciso 24 do mesmo artigo 75, a possibilidade de o Congresso aprovar “tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supraestatais em condições de reciprocidade e igualdade, e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos”, prevendo que as normas expedidas em consequência daqueles tratados têm hierarquia superior

---

<sup>48</sup> A Constituição brasileira de 1988 é classificada como formal, escrita, dogmática, promulgada, rígida e analítica.

às leis ordinárias. Portanto, um tratado que seja incorporado ao ordenamento jurídico argentino pode modificar a própria Constituição do país. E mais ainda: a Constituição argentina incorpora dispositivos que expressamente permitem a cessão de soberania com a eventual adesão a instâncias supranacionais.<sup>49</sup>

A Constituição da República do Paraguai, de 1992, considera os tratados internacionais validamente celebrados e aprovados por ato do Congresso, cujos instrumentos de ratificação tenham sido trocados ou depositados, parte integrante do direito interno. Confere-lhes, inclusive, posição hierarquicamente superior à das leis (artigos 137 e 141), como também o faz a Constituição argentina. Desde que em condições de igualdade com outros Estados, a Constituição paraguaia admite, no artigo 145, uma ordem jurídica supranacional que garanta a observância dos direitos humanos, da paz, da justiça, da cooperação e do desenvolvimento, nos aspectos político, econômico, social e cultural.<sup>50</sup>

No Uruguai, a Constituição não reconhece o princípio da primazia dos tratados sobre a norma interna.<sup>51</sup> Não há a possibilidade de ingresso automático no ordenamento jurídico uruguaio de qualquer norma internacional ou que, porventura, tal norma venha a alcançar primazia em relação à norma nacional. O art. 4º estabelece a soberania como fundamento da Nação, a qual compete o direito exclusivo de estabelecer suas leis. O art. 6º prevê que a República “procurará a integração social e económica dos países latino-americanos, especialmente no que se refere à defesa comum de seus produtos e matérias-primas.” Estabelece ainda a competência da Assembleia Geral para aprovar ou rejeitar, por maioria de votos de todos os membros de cada casa, os tratados de paz, aliança comercial, e as convenções ou contratos de qualquer natureza que o Poder Executivo celebre com potências estrangeiras. E atribui ao Presidente a competência para firmar tratados, que necessitarão da aprovação do Poder Legislativo para ratificá-los (art. 168, 20).

### **3.4 A Reunião de Ministros de Educação do Mercosul**

No mesmo ano em que o Mercosul foi constituído (1991), os Ministros da Educação dos quatro países cumpriram extensa agenda de trabalho com a determinação de verem

---

<sup>49</sup> ARGENTINA. Constitución Nacional. Promulgada em 22 de agosto de 1994. Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>> Acesso em: 22 mai. 2010.

<sup>50</sup> PARAGUAI. Constitución de la República de Paraguay. Promulgada em 20 de junho de 1992, em Assunção. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp\\_pry-int-text-const.pdf](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf)> Acesso em: 22 mai. 2010.

<sup>51</sup> URUGUAI. Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp\\_ury-int-text-const.html](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp_ury-int-text-const.html)> Acesso em: 22 mai. 2010.

atendidas iniciativas que pudessem superar o enfoque estritamente econômico-comercial conferido ao bloco.

Reunido em Brasília, em dezembro daquele ano, o Grupo Mercado Comum recomendou ao Conselho do Mercado Comum, por meio da **Resolução n° 1/91**, que fossem estabelecidas reuniões de Ministros ou de funcionários de hierarquias equivalentes, nas quais deveriam participar apenas representantes dos Estados Partes para o tratamento dos assuntos vinculados ao Tratado de Assunção, em suas respectivas áreas de competência. Deste modo, a ação dos Ministros e a prerrogativa ampla prevista no Artigo 8, inciso VI, do Protocolo de Ouro Preto, permitiu que o Conselho do Mercado Comum (CMC) criasse a Reunião de Ministros de Educação do Mercosul, ao aprovar a **Decisão CMC n° 7**, em 17 de dezembro de 1991<sup>52</sup>. A RME será, a partir desse ato, o órgão responsável pelas decisões sobre os aportes que a integração no plano educacional possa trazer ao desenvolvimento de políticas regionais específicas para essa área no Mercosul.

A decisão do CMC considerou que “a formação integral dos recursos humanos mediante a elevação dos níveis de educação é fator essencial para fortalecer o processo de integração e alcançar a prosperidade, o progresso e o bem-estar com justiça social dos habitantes da sub-região”. A função da Reunião de Ministros de Educação (RME), nos termos do artigo 1° (e único) daquela Decisão, será a de “coordenar políticas educacionais nos Estados Partes.”

Pode parecer paradoxal que em meio às dificuldades para implementar e consolidar o Mercosul uma área tenha sobressaído entre as demais. E que essa área, seja a educação, segundo recente avaliação de Perrotta (2012, p. 8):

(...) certas agendas positivas de integração, como é o caso da agenda de educação, constituem ganhos específicos e sustentáveis do processo político, social e cultural, que permaneceram invisibilizadas durante o predomínio da era de mercado. Nesse sentido, o Setor Educativo do MERCOSUL constitui, no crédito integracionista, um indicador de que este acordo regional logrou ultrapassar a superficialidade da integração entendida como mera liberalização comercial, e tem dado passos a verdadeiras políticas públicas regionais com impactos sociais e institucionais de relevância. (PERROTTA, 2008, p. 8)

Miranda (2001) sustenta visão diametralmente oposta. Em crítica consistente, o autor confronta o ideal constitutivo do Mercosul Educacional, representado na função de consolidar o processo de integração, pontuando uma série de obstáculos que, conforme analisa, não

---

<sup>52</sup> Disponível em: < [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2603/1/secretaria/decisões\\_1991](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2603/1/secretaria/decisões_1991)> Acesso em: 2 fev. 2010.

foram superados. Entre esses obstáculos o pesquisador menciona a falta de apoio político a iniciativas do setor, as dificuldades para harmonizar os sistemas educativos nacionais e a inexistência de um modelo de gestão internacional da educação no âmbito do bloco. Mesmo considerando que Miranda tenha se ocupado da análise cobrindo apenas a primeira década de existência do Mercosul Educacional, a pertinência de suas colocações são evidentes. Ainda hoje vários problemas apontados pelo autor encontram-se à espera de solução, como será possível avaliar com base nos tópicos que passamos a desenvolver.

### 3.4.1 Ministros da Educação e o Protocolo de Intenções

A criação da Reunião de Ministros da Educação, a exemplo de outras reuniões do mesmo nível hierárquico, também instituídas no período, é resultado de duas ações: de orientação contida na **Decisão CMC n° 5/91** e de iniciativa adotada pelos próprios Ministros da Educação ao subscreverem um Protocolo de Intenções.<sup>53</sup> Nesse documento, firmado em reunião realizada em Brasília, em 13 de dezembro de 1991, os Ministros da Educação dos Estados-Partes resolvem criar a Comissão de Ministros de Educação como órgão responsável para tomar decisões referentes às contribuições que o Sistema Educacional possa oferecer ao desenvolvimento das políticas do Mercosul. Decidem também propor ao Conselho do Mercado Comum, conforme o texto do documento, “a criação de um Subgrupo de Trabalho no campo da Educação, ampliando o Anexo V do Tratado de Assunção.” Anexo do qual, como vimos, não constava nenhum subgrupo relacionado a setores sociais, muito menos à educação.

O texto do Protocolo de Intenções é marcado por considerações preliminares de ordem política. As referências amparam-se no entendimento de que da educação “depende, em grande parte, a capacidade dos povos latino-americanos de se reencontrarem nos valores comuns e na afirmação de sua identidade ante os desafios do mundo contemporâneo”. O objetivo é o de estabelecer as concepções que nortearão aquele primeiro acordo e as ações seguintes. São declaradas intenções de natureza principiológica e delineados o alcance pretendido com a criação da reunião de Ministros, a partir da compreensão do papel que a Educação teria no desenvolvimento e na consolidação do processo de integração que então se iniciava. Há, assim, referências à herança cultural comum dos povos latino-americanos, em particular dos quatro países signatários do Tratado de Assunção, e à necessidade de elevação

---

<sup>53</sup> Protocolo de Intenções. Disponível em: < <http://www.mercosur.int/edu/> > Acesso em: 12 fev. 2010.

dos níveis gerais de educação e de formação integral das pessoas como condição para a melhoria dos fatores concernentes à produção. Essa última preocupação reflete, ainda, segundo nossa análise, a proeminência do aspecto econômico, colocando em relevo uma compreensão voltada para os mecanismos mais amplos de reprodução social via escolarização. Mais adiante veremos outras críticas à afirmação desse ideal cuja consecução demandaria forte apoio político e a construção de vínculos consistentes entre os protagonistas.

Há dois itens constantes do preâmbulo do Protocolo que merecem ser destacados, pois tratam de temas que se relacionam com o objeto de nosso estudo. Indicam, de igual modo, a tentativa de alinhar as iniciativas do Mercosul no campo educacional com as ações desenvolvidas por outros países e blocos no tocante à compreensão do papel de relevo da educação superior no contexto internacional. Os itens 3 e 5 do preâmbulo apontam, respectivamente, para a “conveniência de fomentar os programas de formação e intercâmbio de docentes, especialistas e alunos com o objetivo de facilitar o conhecimento da realidade que caracteriza a Região e promover um maior desenvolvimento humano, cultural, científico e tecnológico” e de afirmar o “propósito de favorecer a articulação, a equiparação e a convalidação [sic] entre os diferentes Sistemas Educacionais, em todos seus níveis e modalidades.”<sup>54</sup>

As três grandes áreas eleitas, consideradas imprescindíveis para o desenvolvimento de programas educacionais, conforme o texto do Protocolo, estavam voltadas para: (1) formação de consciência favorável ao processo de integração; (2) capacitação de recursos humanos que contribuam para o desenvolvimento econômico e (3) integração dos sistemas educacionais. No sentido de atender às referidas áreas, o Protocolo estipulava ainda uma série de programas e ações concretas. Acordaram também os Ministros que a Comissão que integrariam seria assistida permanentemente por um Comitê Coordenador Regional.

Na área número 2, sublinhamos duas ações específicas que põem em relevo o papel das universidades no contexto mercosulino e a necessidade de afirmar a criação do bloco: a primeira (2.5 no documento original) indica o “estímulo para que as Universidades se constituam em centros de reflexão e análise dos problemas emergentes de integração regional” e a segunda (2.6), a criação de Centros de Altos Estudos do Mercosul que terá a

---

<sup>54</sup> No texto do Protocolo, há engano na utilização do termo “convalidação”, por vezes, inclusive, utilizado em lugar de “revalidação”, não sendo aqui também o caso. No anexo da **Decisão CMC n° 13/98**, que aprovou o Plano Trienal 1998-2000, a referência dá lugar ao termo “harmonização”. Convalidação é forma de recompor a ordem jurídica violada em razão da emissão de ato inválido. Trata-se de prerrogativa da administração pública ao emitir um ato a fim de resguardar os efeitos produzidos por outro ato, em que não se tenha observado as formalidades legais, mas cujos defeitos sejam sanáveis, desde que não acarretem lesão ao interesse público e prejuízos a terceiros. Nesse sentido, ver: ZANCANER, Weida. Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos. 2 ed. São Paulo : Malheiros Editores, 1993, p. 55-59.

finalidade de investigar de modo permanente os aspectos necessários ao processo de integração e cooperação.

Interessa-nos mais de perto, porém, a área número três do Protocolo, relativa à integração dos sistemas educacionais. Entre os programas e ações definidas para aquela área, encontram-se os seguintes:

- 3.1. Criação de um conjunto de medidas no sentido de superar as barreiras jurídicas e administrativas, que permita a mobilidade e intercâmbio de pessoas e bens nas áreas científicas, técnicas e culturais;**
- 3.2. Implantação de um sistema de informações que possibilite o conhecimento dos dados educacionais relevantes dos Países Membros, assim como o acesso ao conhecimento disponível sobre o mercado de trabalho e setores de atividade; (...)**
- 3.4. Definição de perfis mínimos de formação profissional e técnica, de modo a possibilitar a equivalência de estudos e títulos, facilitando o exercício profissional nos Países Membros;**
- 3.5. Compatibilização dos perfis para a formação dos recursos humanos de nível superior, especialmente dos conteúdos das disciplinas fundamentais nas áreas e interesses do MERCOSUL, possibilitando o estabelecimento de mecanismos que facilitem a circulação de alunos, docentes e profissionais na Região. (PROTOCOLO DE INTENÇÕES, 1991, p. 2, grifo nosso).**

Transparece, portanto, nas ações propostas a preocupação com a liberalização da circulação de pessoas a ser viabilizada com a adoção de procedimentos que viessem favorecer a equivalência de disciplinas de cursos técnicos e superiores. Fica clara ao menos – e veremos se, de fato, alguns destes objetivos se concretizarão mais tarde – a intenção de eliminar barreiras e de criar mecanismos que promovessem a mobilidade não apenas de professores e estudantes, mas inclusive que permitisse o exercício de atividades profissionais pelos nacionais de um Estado nos demais Estados-Partes. Para viabilizar tais objetivos aponta-se para a necessidade de, no que concerne à educação superior, harmonizar a legislação, adequar perfis profissiográficos e estabelecer mecanismos comuns voltados a garantir a equivalência não apenas de estudos, mas também de títulos. Equivalência, evidentemente, fundamental, se o objetivo é também, como vimos, o de permitir que o nacional de um país possa exercer sua profissão em outro Estado.

Todas as ações propostas têm sua razão no contexto mais amplo de internacionalização da educação superior e são indicadoras dos compromissos que nos anos seguintes serão assumidos por meio do estabelecimento de protocolos educacionais, entre os quais o de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul.

O tema do reconhecimento de estudos e de títulos também é motivo de iniciativas no contexto da Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a

Cultura (OEI), entidade que abriga representações dos países que integram o Mercosul. Em 1999, foi criado o Programa de Intercâmbio e Mobilidade Acadêmica (PIMA), de caráter multilateral, organizado em redes temáticas, do qual podem participar universidades portuguesas, espanholas e da América Latina. Sobre o programa, García e Racki (2004, p. 134) explicam que:

Na atualidade não existem na Iberoamerica um sistema de comparabilidade e de reconhecimento de estudos análogo ao *European Credit Transfer System (ECTS)*, desenvolvido na União Europeia como consequência da experiência do programa de mobilidade estudantil Socrates-Erasmus, no qual se produz o reconhecimento de modo automático. A larga experiência do programa de mobilidade tem permitido desenvolver instrumentos muito aperfeiçoados. (GARCÍA E RACKI, 2004, p. 134).<sup>55</sup>

Extraí-se da constatação dos autores a preocupação em engendrar mecanismos futuros que compatibilizem a aceitação de estudos e títulos nos países ibero-americanos. No âmbito da OEI, iniciativa mais ampla nesse sentido foi adotada a partir da XVIII Conferência Ibero-Americana de Educação realizada em 2008, em El Salvador, e encontra-se plenamente em curso. Aprovou-se o documento “Metas educativas 2021: a educação que queremos para a geração dos bicentenários”, cujo objetivo central é “melhorar a qualidade e a equidade na educação para fazer frente à pobreza e à desigualdade e, desta forma, favorecer a inclusão social”<sup>56</sup>. Aqui uma vez mais aparece a referência à qualidade da educação, ainda que não se defina significados e critérios para tanto.

O documento contém metas gerais, metas específicas, indicadores e níveis de realização para 2015 e 2021. A nona meta geral, de um total de 11, refere-se à educação superior com vistas à ampliação do espaço ibero-americano do conhecimento e do fortalecimento da pesquisa científica. A pretensão é apoiar a criação de redes universitárias para a oferta de pós-graduação e permitir a mobilidade de estudantes e pesquisadores a fim de atingir em 2015 a oferta de 8 mil bolsas de estudo, chegando a 20 mil em 2021. A 11ª meta orienta ações para a avaliação do funcionamento dos sistemas educativos, por meio do reforço aos institutos de avaliação, que deverão estar consolidados na região em 2015, dos sistemas de planejamento e das unidades estatísticas de cada país. Esses últimos são aspectos relacionados à harmonização dos padrões analíticos utilizados. Todas essas iniciativas nos permitem vislumbrar as perspectivas e os desafios a serem enfrentados pelo Mercosul.

---

<sup>55</sup> Tradução livre da autora do original em espanhol.

<sup>56</sup> A partir de 2009 e até 2021, a maioria dos países ibero-americanos comemorará os duzentos anos de independência.

### 3.4.2 Planos Trienais para o Setor Educacional

O Setor Educacional do Mercosul (SEM) ou simplesmente “Mercosul Educacional” passa a funcionar organicamente a partir de 1992. Adota a prática de estabelecer planos estratégicos ou de ação, com atividades e metas para períodos determinados.

Como resultado dos trabalhos dos Ministros da Educação, a reunião do Conselho do Mercado Comum ocorrida em Las Leñas, em 27 de junho de 1992, adotaria a **Decisão n° 7** aprovando o primeiro “Plano Trienal para o Setor Educação no Contexto do Mercosul”. Do Plano constavam as linhas gerais de ação, traduzidas em três grandes programas, nos moldes do Protocolo de Intenções anteriormente firmado, pontuando três programas fundamentais:

**PROGRAMA I. – Formação da consciência cidadã favorável ao processo de integração.**

Tem por finalidade promover o conhecimento do impacto da integração e difundir esta informação nos diferentes níveis do sistema educativo e implementar o ensino do Espanhol e do Português em instituições dos diferentes níveis e modalidades do sistema educativo.

**PROGRAMA II. – Capacitação de recursos humanos para contribuir ao desenvolvimento.**

Seu objetivo é promover estratégias de desenvolvimento educativo para o ensino básico e médio, para a formação técnico-profissional e de alto nível.

**PROGRAMA III. – Compatibilização e harmonização dos sistemas educativos.**

Persegue a proposição de mecanismos jurídicos, administrativos e acadêmicos que possibilitem a compatibilização dos sistemas educativos e o estabelecimento de um sistema de informação em rede que possibilite conhecer os dados educativos relevantes dos Estados Partes.<sup>57</sup>

A vigência desse Plano foi ratificada por igual período em dezembro de 1994 na reunião de Ouro Preto, no Brasil. E, mais uma vez, prorrogado em dezembro de 1997, na XIII Reunião do CMC, (Montevideu, 15/12/97), até 30 de junho de 1998, quando deveria entrar em vigor o Plano Trienal 1998-2000, na perspectiva de conclusão dos primeiros dez anos de operação do Setor Educacional do Mercosul.

Antes, porém, em 20 de junho de 1996, os Ministros da Educação aprovaram o documento intitulado “Mercosul 2000: Desafios e Metas para o Setor Educacional”. O texto destaca, pela primeira vez, a preocupação com a qualidade da educação nas políticas públicas implementadas pelos países da região, e realinha as áreas prioritárias para a definição de programas e projetos de alcance regional. As áreas destacadas foram: renovação educativa, avaliação, educação e trabalho, cooperação universitária e sistema de informação.<sup>58</sup> O documento é o marco do que seria uma segunda fase nas relações com o processo mais amplo

<sup>57</sup> Disponível em: < <http://www.mercosur.int/show?contentid=506> > Acesso em: 3 set. 2010.

<sup>58</sup> Ver: “Marco Referencial para a Definição do Plano Trienal do Setor Educacional do Mercosul 1998-2000” (mimeo).

de integração, e reflete a determinação de execução de políticas de impacto direto sobre os sistemas educacionais de cada Estado. O objetivo central era de que fossem elaborados projetos conjuntos que pudessem ser desenvolvidos em todos os sistemas ao mesmo tempo. Um desses projetos tratava, por exemplo, de concretizar a ideia de incorporar aos currículos da educação básica uma dimensão regional com o ensino de história e geografia.

O Plano Trienal 1998-2000 foi assinado pelos Ministros da Educação da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, como países membros, e do Chile e Bolívia, países que agora já figuravam como “associados” ao Mercosul.<sup>59</sup> O Plano possui três partes, assim divididas: Termos de Referência para a Definição do Plano Trienal do Setor Educacional do Mercosul, 1998-2000 (Primeira Parte); Plano Trienal 1998-2000 do Setor Educacional do Mercosul (Segunda Parte) e Compromisso de Brasília – Metas do Plano Trienal para o Ano 2000 (Terceira Parte). Com vistas ao desenvolvimento das atividades do Setor Educacional do Mercosul, o Plano Trienal 1998-2000 considerou duas áreas prioritárias: “Desenvolvimento da identidade regional, por meio do estímulo ao conhecimento mútuo e a uma cultura da integração” e “Promoção de políticas regionais de capacitação de recursos humanos e melhoria da qualidade da educação.”

No preâmbulo constante da **Decisão CMC n° 13/98**, que aprovou o Plano proposto pelos Ministros, enfatiza-se uma vez mais a necessidade de melhorar a qualidade da educação e a relevância de compatibilizar aspectos curriculares e metodológicos a partir de uma perspectiva regional e, ainda, uma vez mais, de promover o intercâmbio de alunos, docentes e pesquisadores.

Os apontamentos em relação aos preâmbulos das decisões e de tópicos em que aparecem referências à (garantia de) qualidade da educação visam demonstrar que esta é uma preocupação latente nos documentos do Setor Educacional do Mercosul, mais precisamente a partir de 1996. Trata-se de elemento que terá importância crucial quando da análise do conflito que se estabelecerá com vistas à aplicabilidade do Protocolo de Admissão de Títulos

---

<sup>59</sup> O Chile formalizou a associação em 25/06/96, na X Reunião do CMC, em San Luis, Argentina, com a aprovação do *Acordo de Complementação Econômica (ACE) Mercosul-Chile* (ACE n° 35; **CMC n° 003/96**). A participação do Chile em reuniões do Mercosul foi aprovada pela **Decisão CMC n° 12/97**. A Bolívia concluiu negociações do ACE com vistas à Zona de Livre Comércio na XI Reunião, em Fortaleza, em 17/12/96. O ACE entrou em vigor em 28/02/97 (ACE n° 36). Em 2007 foi constituído grupo *ad hoc* para definir termos de incorporação da Bolívia como Estado Parte (**Decisão CMC n° 01/07**). O Peru associou-se ao Mercosul em 2003 (**CMC n° 39/03**). A Venezuela (**CMC n° 42/04**), Equador (**CMC n° 43/04**) e Colômbia (**CMC n° 44/04**) formalizaram a associação em 2004. A Venezuela ratificou o Acordo Marco para Adesão ao Mercosul (**CMC n° 29/05**), de 8/12/2005, por meio de Protocolo firmado em 4 de julho de 2006. O ingresso oficial da Venezuela ao Mercosul ocorreu em 31/07/2012 na Cúpula Extraordinária em Brasília. Será membro pleno com a vigência do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul. Por meio da **Decisão CMC n° 38/11** foi constituído Grupo de Trabalho *ad hoc* para a incorporação da República do Equador como Estado Parte.

e Graus Universitários para a o Exercício de Atividades Acadêmicas no Mercosul, objeto específico desta pesquisa.

A prática de adoção de planos plurianuais foi mantida nos anos subsequentes. Em 2001, por meio da **Decisão CMC nº 15/2001**, aprovou-se o Plano de Ação 2001-2005 do Setor, com a participação de Bolívia e Chile, cujas representações compareceram à reunião ocorrida em Montevideu (20/12/2001). Nesse encontro aprovou-se, também, a nova estrutura orgânica da Reunião de Ministros de Educação e seus órgãos dependentes. A missão atribuída ao SEM foi redefinida, nos seguintes termos: “*contribuir com os objetivos do Mercosul conformando um espaço educativo comum, estimulando a formação da consciência cidadã para a integração, a mobilidade e os intercâmbios com o objetivo de alcançar uma educação de qualidade para todos, com atenção especial aos setores mais vulneráveis em um processo de desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região.*”<sup>60</sup> Aqui, novamente, aparece a menção à educação de qualidade.

A estrutura do SEM sofreria, ainda, alterações ao longo do percurso de seu desenvolvimento e consolidação. A partir de 2001, a estrutura básica será integrada pela Reunião dos Ministros de Educação (RME), órgão político máximo, cujos encontros realizam-se, em regra, a cada seis meses, e nas quais são adotadas as principais decisões relacionadas ao setor. O SEM conta com o Comitê Coordenador Regional (CCR), que é o órgão que assiste à RME, propõe políticas e estratégias educacionais para a integração regional e coordena atividades do setor educacional do Mercosul. O CCR compõe-se de uma delegação nacional de cada país membro, presidida por um representante do Ministério da Educação. Tem competência para criar comissões e grupos de trabalho necessários ao adequado cumprimento de suas atribuições. É apoiado executiva e administrativamente por uma Secretaria *pro tempore*, rotativa entre os países, a cada seis meses.

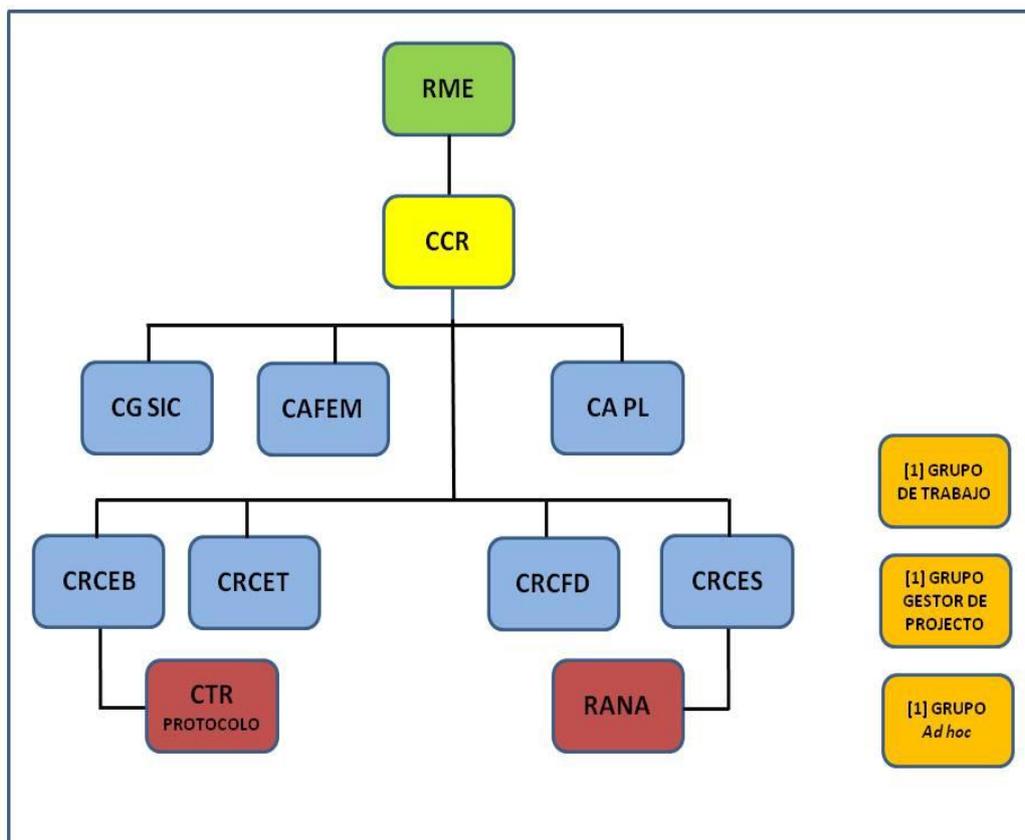
O SEM é integrado ainda por Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação (CGSIC), Grupo de Trabalho Indicadores (GTI), Grupo de Trabalho Terminologia (GTT), Comissão Regional Coordenadora de Educação Básica (CRCEB), Comissão Regional Coordenadora de Educação Tecnológica (CRCET), Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior (CRCES), Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente (CRCFD), Comissão Técnica Regional de Protocolo (CTR-Protocolo), Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA), Grupo de Trabalho de Políticas Linguísticas (GTPL) e, mais recentemente, pelo Grupo de Trabalho de Pós-graduação

---

<sup>60</sup> Apenas da versão em espanhol consta a íntegra do Plano. Disponível em: < [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3193/1/secretaria/decisões\\_2001](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3193/1/secretaria/decisões_2001)> Acesso em: 5 fev. 2010.

(GTPG) e, a partir de 2006, pelo Comitê Assessor do Fundo de Financiamento do Setor Educativo do Mercosul (CAFEM).

**FIGURA 1 - ESTRUTURA ORGÂNICA DO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL**



FONTE: Sítio oficial do Setor Educacional do Mercosul (12/06/2012).

No tópico referente à educação superior, as diretrizes fixadas no Plano 2001-2005 prevêm a criação de um espaço acadêmico regional, o melhoramento de sua qualidade e a formação de recursos humanos de qualidade para a modernização e o desenvolvimento integral de nossas sociedades, fixando metas comuns e mecanismos de avaliação. São estabelecidos três blocos temáticos: sistema de acreditação de cursos como mecanismo de reconhecimento de títulos de graduação, que facilite a mobilidade e estimule os processos de avaliação com o fim de elevar a qualidade educativa e favoreça a comparabilidade dos processos de formação em termos de qualidade acadêmica; programa de mobilidade que abarque projetos e ações de gestão acadêmica e institucional, mobilidade estudantil, sistema de transferência de créditos e intercâmbio de docentes e pesquisadores; e cooperação interinstitucional.

Entre as metas específicas a serem alcançadas por meio de projetos, destacam-se: colocar em funcionamento o Mecanismo Experimental de Acreditação para os cursos de graduação em Agronomia, Engenharia e Medicina (Programa MEXA), com posterior ampliação a outros cursos; aprovar-se um acordo de acreditação de cursos de graduação e de mobilidade; implementar programa de pares avaliadores; eliminar as restrições legais que dificultam a mobilidade; ter operando um banco de dados de programas de pós-graduação na região; consolidar programas de pós-graduação no marco do Protocolo de Integração Educativa para a Formação de Recursos Humanos a Nível de Pós-graduação entre os Países Membros e aprovar um acordo de reconhecimento de títulos de nível superior não-universitário para o prosseguimento de estudos nos países do Mercosul.

O Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Credenciados (MARCA) foi a primeira iniciativa de mobilidade organizada pelo Setor Educacional do Mercosul, no âmbito do Plano Estratégico 2001-2005. Foi definido por Memorando de Entendimento aprovado na XXVII Reunião de Ministros de Educação, em 19 de novembro de 2004. O Programa objetiva promover o intercâmbio de alunos, docentes, pesquisadores e gestores de instituições de educação superior. A primeira etapa do MARCA promoveu a mobilidade de alunos entre cursos de Agronomia no segundo semestre de 2006. Dele participam as instituições aprovadas no decorrer da aplicação do Programa MEXA. Esse último foi implementado entre 2003 e 2006 em instituições de ensino superior da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Dado o caráter experimental, foi limitado a poucos cursos das áreas de agronomia, engenharia e medicina, cujas instituições tenham atendido as convocatórias, observado um máximo de cinco cursos por país. O objetivo era promover o reconhecimento recíproco de títulos de graduação universitária nos países participantes, somente para fins acadêmicos e desde que atendidos critérios de qualidade acordados entre os países. O MEXA serviria de base para a adoção de um sistema de credenciamento regional de cursos para o reconhecimento de títulos universitários, que viria à luz em 2008, por meio da Decisão CMC 17/2008 na forma do Sistema Mercosul de Acreditação dos Cursos (ARCU-SUR), entendido como sistema que viria facilitar “a movimentação de pessoas entre os países da região e servirá como apoio para mecanismos regionais de reconhecimento de títulos ou diplomas universitários”.<sup>61</sup>

Mais uma vez “critérios de qualidade” são apontados como condição para o

---

<sup>61</sup> Ver **Decisão CMC n° 17**, de 30 de junho de 2008 (*Acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de credenciamento de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no Mercosul e Estados Associados*). Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br/normativa/decisoes/2008/mercosul-cmc-dec-nb0-17-08/> > Acesso em: 12 fev. 2010.

reconhecimento das titulações concedidas.

Pautando-se na avaliação iniciada em 2004 do Plano 2001-2005, formulou-se o Plano de Ação 2006-2010. Detalhando de modo minucioso metas, ações concretas, períodos e resultados esperados no Plano Operativo anexo àquele, o plano traduz avanços significativos. Incorpora novos aportes como resultado dos 15 anos de existência do SEM e de toda a estrutura que ao setor foi agregada, a fim de promover as iniciativas concertadas que viessem permitir o aprofundamento da integração regional. Dos objetivos estratégicos do plano do SEM para o período 2006/2010 consta, uma vez mais, a necessidade de “promover a cooperação solidária e o intercâmbio, para o melhoramento dos sistemas educativos” e de “impulsionar e fortalecer programas de mobilidade de estudantes, estagiários, docentes, pesquisadores, gestores, administradores e profissionais.” Aqui, cooperação solidária é entendida como “aquela que enfatiza as relações de reciprocidade e complementaridade, o respeito ao conceito da educação socialmente referenciada, à diversidade cultural e aos modelos e propostas diferenciadas.”<sup>62</sup> Para alcançar tais objetivos, o Plano prevê algumas estratégias de ação que, entre outras, possam contemplar o reconhecimento e a equiparação dos estudos nos marcos do processo de integração regional.

Com base nas metas e ações para a educação superior estabelecidas no Plano Estratégico 2006-2010 do SEM, outra iniciativa importante e já concretizada foi a criação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior, cujo objetivo é contribuir para a cooperação interinstitucional entre os sistemas universitários dos países do Mercosul. A criação do órgão ficou a cargo da Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior que constituiu grupo de trabalho com a participação de representantes de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile e Venezuela. O núcleo possui três diretrizes básicas: (1) promover a reflexão e produção de conhecimento sobre Educação Superior no Mercosul ligada à integração; (2) promover pesquisas sobre as contribuições da Educação Superior para a integração dos países do Mercosul; e (3) propor iniciativas e ações que contribuam para reforçar o processo de formulação de políticas públicas e orientar a tomada de decisões sobre Educação Superior no Mercosul.

Outra decisão adotada pela XXXI Reunião de Ministros, em dezembro de 2006, foi a de criar um grupo de alto nível composto pelas máximas autoridades de educação superior dos Estados Partes e associados com o objetivo de elaborar o projeto de um espaço regional

---

<sup>62</sup> Ver em: “Síntese dos Resultados”. Educação Superior, III Fórum Educacional do Mercosul/Novembro de 2006, UFMG, Belo Horizonte/MG.

de educação superior do Mercosul. Esse espaço seria constituído com base na mobilidade de professores, estudantes e pesquisadores, incorporados os avanços logrados nas iniciativas MEXA e MARCA.

Numa tentativa de avançar nesse campo, em 2008 ocorreu em Buenos Aires a primeira reunião do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior, iniciativa da Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior (CRC-ES) do SEM. O evento contou com a presença de delegações de Argentina, Brasil, Bolívia, Uruguai e Venezuela. O Paraguai designou delegados que, entretanto, não puderam comparecer. Entre os temas tratados: o Plano Estratégico 2006-2010, metas e ações para educação superior, plano de trabalho definindo objetivos e funcionamento do Núcleo, com base nos documentos do Fórum de Educação Superior realizado em Belo Horizonte, em 2006.

Os objetivos definidos pelo grupo de trabalho constituído em 2006 foram aprovados no Plano correspondente ao período 2011-2015 e prevêem: a sistematização de informações sobre as pesquisas e iniciativas acadêmicas que tenham como objeto analisar os problemas existentes na região que demandam estudos conjuntos e que estejam relacionados com os problemas da Educação Superior no Mercosul; a promoção de pesquisas intra-regionais sobre os problemas enfrentados pelo Setor da Educação Superior no Mercosul e sua contribuição para a integração regional, além de pesquisas que tenham como objeto os eixos temáticos estabelecidos no Espaço Regional de Educação Superior (ERES). A facilitação da comunicação/interação entre os diversos atores envolvidos no Espaço Regional de Educação Superior (ERES) e os responsáveis pela tomada de decisão, além da elaboração de propostas que contribuam para o fortalecimento das políticas para a integração da Educação Superior também são objetivos do núcleo.

Como resultado dessas ações, foi lançado em 2012 o primeiro número da revista do núcleo. A publicação, em formato digital, tem o ambicioso propósito de “compartilhar concepções teóricas e experiências que ajudem a construir, não só uma reconceitualização de identidade e cidadania em âmbito regional, se não um novo imaginário cultural e simbólico que nos fortaleça ante o embate do pensamento único da internacionalização e globalização de viés neoliberal.” Somente o tempo e o efetivo comprometimento com tal projeto poderão dizer se os objetivos serão cumpridos.

A questão da qualidade dos cursos de pós-graduação vai mostrar-se com grande ênfase no plano quinquenal atualmente em desenvolvimento. Cria-se o Sistema Integral de Fomento para a Qualidade dos Cursos de Pós-Graduação do Mercosul, que institucionaliza a temática da pós-graduação com a proposta de que sejam desenvolvidos alguns programas

específicos. O objetivo é o de contribuir para a redução de assimetrias, para a formação de recursos humanos e para a melhoria da qualidade da educação superior na região.

Ao longo do primeiro semestre de 2010, um Grupo de Trabalho elaborou termos e bases dos programas de cooperação que viriam a integrar o sistema com a aprovação da Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior. No documento, foram relacionados o Programa de Associação de Projetos Conjuntos de Pesquisa, o Programa de Associação para o Fortalecimento dos Cursos de Pós-Graduação e o Programa de Formação de Recursos Humanos. O primeiro visa estimular o intercâmbio de docentes e pesquisadores dos Estados Membros e Associados do Mercosul, vinculados a programas de doutorado de excelência das IES, com vistas à formação de recursos humanos de alto nível nas diversas áreas do conhecimento. Destina-se às universidades e IES que possuam programas de doutorado reconhecidos oficialmente pelos organismos correspondentes, de acordo com as normas vigentes em cada país.

O Programa de Associação para o Fortalecimento dos Cursos de Pós-Graduação tem base na cooperação solidária. Pretende-se estabelecer mecanismo de associação acadêmica flexível, em que um curso de pós-graduação ou uma rede de pós-graduação de excelência acadêmica mais desenvolvida fortaleça um curso ou rede de pós-graduação menos desenvolvida. O objetivo é reduzir desigualdades regionais na educação superior, apoiar a formação de recursos humanos em nível de pós-graduação e atividades de pesquisa em áreas deficitárias e contribuir para o incremento da mobilidade de estudantes e docentes de pós-graduação, com vistas a melhorar a qualidade dos cursos oferecidos. Já o Programa de Formação de Recursos Humanos pretende apoiar a formação de docentes das universidades dos países do Mercosul, por meio da oferta de bolsas de estudos para a realização de doutorados em universidades do Mercosul. Objetiva assim estabelecer vínculos institucionais por meio da integração e cooperação entre os docentes universitários e respectivas práticas de ensino-aprendizagem e de pesquisa. Note-se que todas essas iniciativas são bastante recentes, não oferecendo ainda dados concretos que permitam avaliar os benefícios e impactos que terão junto aos sistemas de ensino de cada país. Do mesmo modo não é possível ainda vislumbrar se e quais resultados efetivos proporcionarão para vencer as assimetrias existentes.

### **3.5 Os sistemas de ensino**

As assimetrias, apontadas em documentos e programas como problema a ser superado, aparecem também no confronto da estrutura dos sistemas de ensino de cada um dos

países membros e associados ao Mercosul. Interessa-nos mais de perto algumas noções sobre o sistema de ensino superior dos Estados membros, cujos delineamentos básicos passamos a expor.

Do ponto de vista histórico, a Argentina acumula um retrospecto mais favorável. Possui uma das mais antigas universidades latino-americanas, a Universidade de Córdoba, fundada em 1613 pelos jesuítas. Foi lá que em 1918, os estudantes lançaram o “*Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria*”, conclamando por mudanças e questionando o sistema de cátedras e a duração ilimitada dos mandatos em cargos nos Conselhos Diretores. O movimento resultou na primeira greve nacional de estudantes universitários no país e conjugou reivindicações específicas com outras de democratização e de mudanças mais profundas na sociedade argentina.<sup>63</sup> Outro exemplo é a Universidade de Buenos Aires, que acaba de completar 191 anos de existência. Foi inaugurada em 12 de agosto de 1821 e desde 1881 é uma instituição nacional.

No Brasil, a primeira faculdade surge em 1808 na Bahia. Os primeiros cursos superiores de Direito foram instalados em 1828. A primeira universidade foi criada somente no século XX: a Universidade Federal do Paraná, em 1912. No Paraguai, apesar de a Universidade Nacional de Assunção ter sido criada no século XIX, em 1889, o ensino superior avançou lentamente. Apenas muito recentemente foi criada uma agência avaliadora e o país ainda ressenete-se de estruturas estatais mais sólidas nesse setor.

### 3.5.1 Sistema educacional argentino

O sistema educacional argentino está organizado em quatro níveis de ensino: inicial, primário, secundário e superior. O Estado nacional, as províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, de forma integrada e concorrente, são responsáveis pela planificação, organização, supervisão e financiamento do sistema educativo nacional. Nos últimos anos esse sistema passou por profundas transformações. Na década de 90, foram promulgadas leis como a que transfere serviços educacionais às províncias (1992) e a Lei da Educação Superior n° 24.521 (1995), que define as diretrizes gerais de organização desse nível de ensino. Essa lei também criou a Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária

---

<sup>63</sup> Sobre o assunto ver: SADER, Emir; GENTILI, Pablo; ABOITES, Hugo. **La reforma universitaria : desafíos y perspectivas noventa años después**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. 2008. Disponível em: < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/reforAboit/>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

(CONEAU), órgão descentralizado que funciona sob a jurisdição do Ministério da Cultura e Educação.

Em 2006, foi aprovada a Lei n° 26.206, de Educação Nacional, que define a educação e o conhecimento como bens públicos. Estabelece um mínimo de 6% do Produto Interno Bruto para investimento em educação e determina que o Estado Nacional não subscreva tratados bilaterais ou multilaterais de livre comércio que impliquem conceber a educação como serviço lucrativo ou encorajem qualquer forma de mercantilização da educação pública.<sup>64</sup>

As universidades nacionais são criadas e financiadas pelo governo federal. A educação superior compreende universidades e institutos universitários, estatais ou privados autorizados, de acordo com a denominação estabelecida na lei da educação superior, e institutos de educação superior de jurisdição nacional, provincial ou da Cidade Autônoma de Buenos Aires, de gestão estatal ou privada. São 47 universidades nacionais e 46 privadas; 7 institutos universitários estatais e 12 privados; uma universidade provincial, uma estrangeira e uma internacional.

Integra o sistema educacional um Conselho Federal de Educação, órgão responsável pela coordenação da política nacional de educação, que assegura a unidade e a coordenação do sistema nacional de educação. Seu presidente é o Ministro da Educação. É integrado pelas mais altas autoridades educacionais de cada jurisdição e por três representantes do Conselho de Universidades.

A Direção Nacional de Informação e Avaliação da Qualidade Educativa (DINIECE), vinculada à Subsecretaria de Planejamento Educativo, é a unidade do Ministério de Educação responsável pelo desenvolvimento e sustentabilidade do Sistema Federal de Informação Educativa, pelas ações de avaliação do sistema nacional, pela concepção e desenvolvimento de pesquisas relacionadas à formulação de políticas educacionais. Sua missão é fornecer informações atualizadas e de qualidade para planejamento, gestão e avaliação da política educacional, além de facilitar o acesso à informação pública.

Dados do Ministério da Educação mostram que o país possui atualmente 607.233 alunos no ensino superior não universitário; 1.567.510 em cursos universitários e 68.273 em cursos de pós-graduação.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup>Lei da Educação Nacional n° 26. 206. Disponível em: <[http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_de\\_educ\\_nac.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2010.

<sup>65</sup> Disponível em: <<http://www.me.gov.ar>> Acesso em: 10 jun. 2012.

### 3.5.2 Sistema educacional brasileiro

O processo de consolidação da democracia no Brasil determinou também alterações no sistema educacional, a partir da Constituição federal de 1988. Em 1996, foi aprovada a Lei nº 9.394, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, rearranjando a estrutura educacional nos três níveis de governo e conferindo ênfase à descentralização das políticas educacionais. Dada a forma federativa do Estado brasileiro, convivem, portanto, sistemas educacionais nos três níveis: federal, estaduais e municipais. A atual estrutura do sistema educacional compreende a educação básica – formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – e a educação superior. De acordo com a legislação vigente, compete aos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, e aos Estados e o Distrito federal, no ensino fundamental e médio. O governo federal, por sua vez, exerce, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, cabendo-lhe prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A educação superior abrange os cursos de graduação nas diferentes áreas profissionais, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processos seletivos. Também compõe esse nível de ensino a pós-graduação, que compreende programas regulares de mestrado e doutorado (pós-graduação *stricto sensu*), e cursos de especialização (pós-graduação *lato sensu*). Uma inovação prevista na nova LDB foi a possibilidade de criação de cursos sequenciais por campo do saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino superior.

O sistema federal de ensino compreende as instituições de ensino mantidas pela União; as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; os órgãos federais de educação. Integram os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal; as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal; as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada; e os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino. Por sua vez, os sistemas municipais de ensino compreendem as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; e os órgãos municipais de educação.

No ápice da estrutura, o órgão executivo é o Ministério da Educação (MEC). Como órgãos vinculados ao MEC, temos, entre outros, o Conselho Nacional de Educação (CNE), a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), a Fundação Coordenação Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

O CNE, que substitui o antigo Conselho Federal de Educação criado na década de 60, tem atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação. Desempenha funções e atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino, velar pelo cumprimento da legislação educacional e assegurar a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira. Compete ao Conselho e às Câmaras exercerem as atribuições conferidas pela Lei nº 9.131/95, emitindo pareceres e decidindo privativa e autonomamente sobre os assuntos que lhe são pertinentes.

A Conaes é o órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. A atuação do colegiado tem sido irregular, obscurecida pelo papel centralizador exercido pelas estruturas executivas do MEC e pelo próprio CNE. Mesmo assim foi a Conaes responsável pelos encaminhamentos no Brasil do acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de credenciamento de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica e dos respectivos diplomas no Mercosul e Estados Associados, encaminhado pela Reunião de Ministros da Educação, e aprovado pela Decisão nº 17, de 2008, do Conselho do Mercado Comum. O chamado Sistema ARCU-SUL visa estabelecer e assegurar critérios regionais de qualidade de cursos de graduação para a melhoria permanente da formação em nível superior, necessária para a promoção do desenvolvimento educacional, econômico, social, político e cultural dos países da região. A certificação da qualidade acadêmica é obtida por meio de procedimentos e critérios previamente aprovados pelo Setor Educacional do Mercosul. Os procedimentos e critérios são ajustados e acordados por consenso entre os membros da Rede de Agências Nacionais de Acreditação – RANA, na qual estão representados todos os países membros e associados.

As competências e objetivos da Fundação Capes, além de sua importância no cenário da educação brasileira, foram tratadas no capítulo precedente. Veremos ainda no próximo capítulo como essa agência atuou fortemente no processo relativo à implementação do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos países do Mercosul.

O Inep é a autarquia federal com a missão de promover estudos, pesquisas e avaliações dos cursos e estudantes com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional, a partir de parâmetros de qualidade e equidade. Produz ainda informações aos gestores, pesquisadores, educadores e aos cidadãos em geral. É responsável, entre outros, pelos censos da educação superior e pela realização do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que avalia estudantes de cursos de graduação, e pelo Exame Nacional do Ensino Médio, o Enem, que hoje é uma das vias de acesso ao ensino superior.

No âmbito do MEC, há ainda três órgãos responsáveis pela educação superior: a Secretaria de Educação Superior (Sesu), a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), desdobrada recentemente daquela, além da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). A Sese responde por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior. Compete também à Sese, a manutenção, supervisão e desenvolvimento das instituições públicas federais de ensino superior (Ifes) e a supervisão das instituições privadas.

A Seres é a unidade responsável pela regulação e supervisão de instituições públicas e privadas de ensino superior e de cursos de graduação (bacharelado, licenciatura e tecnológico), na modalidade presencial ou a distância. As ações da Seres buscam induzir a elevação da qualidade do ensino por meio do estabelecimento de diretrizes para a expansão de cursos e instituições, conforme as diretrizes curriculares nacionais e os parâmetros de qualidade de cursos e instituições. À Setec compete, entre outras atividades, a formulação e implementação da política da educação profissional e tecnológica.

O Brasil possui, segundo dados do Censo da Educação Superior de 2010, um total de 2.378 instituições de ensino superior: 278 públicas (99 federais, 108 estaduais e 71 municipais), e 2.100 IES privadas, correspondendo a um percentual de 88,3% contra 4,5% estaduais, 4,2% federais e 3,0% municipais. Do total, 85,2% são faculdades, 8,0% são universidades, 5,3% são centros universitários e 1,6% são institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFs) e centros federais de educação tecnológica (Cefets). Em 2010, o Brasil contava com 6.379.299 matrículas em cursos de graduação. O total representa mais que o dobro das matrículas de 2001. Do total de alunos matriculados, 74,2% estão em IES privadas e apenas 25,8% em IES públicas.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Censo da Educação Superior 2010. Resumo técnico. Brasília : MEC/Inep, 2012. (85p.) Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2010.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf)> Acesso em: 11 jun. 2012.

Note-se, nos dados mencionados, a diferença brutal em números absolutos para os apresentados pelos demais países do Mercosul. Como a maior economia da região e também o maior país em extensão, essa é uma realidade inescapável.

Apesar desse fato, percentualmente em relação à população e a determinadas faixas etárias, temos um número reduzido de pessoas com formação superior.

O Plano Nacional de Educação aprovado em 2001 estabelecia, para o final da década, o provimento da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da população de 18 a 24 anos. Mas, segundo o Inep, incluindo-se no cálculo da taxa de escolarização líquida, o percentual da população da faixa etária de 18 a 24 anos graduada e que está fora da escola, esse provimento corresponde a 17,2% no ano de 2009. Esse percentual é preocupante. Numa análise dos dados educacionais, a partir de relatório da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil ficou no último lugar em um grupo de 36 países, quando avaliou-se o percentual de graduados na população de 25 a 64 anos. Os números referem-se a 2008 e indicam que apenas 11% dos brasileiros nessa faixa etária têm diploma universitário. Entre os países da OCDE, a média (28%) é mais do que o dobro da brasileira. O Chile, por exemplo, registra no mesmo estudo um percentual de 24%.

### **3.5.3 Sistema educacional paraguaio**

O sistema educacional no Paraguai é estruturado em três níveis: o primeiro nível abrange a educação infantil e a educação básica; o segundo nível, o ensino secundário, e o terceiro nível, o ensino superior. O Ministério da Educação e Cultura administra os níveis de educação escolar inicial e básico, secundário e o setor não-universitário oficial, e controla as atividades do setor privado. A Lei Geral da Educação n° 1.264 é de 1998. Em 2011, por meio da Lei n° 4.351, foi determinada a suspensão de criação de universidades e institutos superiores públicos e privados, até que seja promulgada a nova Lei de Educação Superior.

A educação superior desenvolve-se por meio de universidades, institutos superiores, e outras instituições de formação profissional de terceiro nível, institutos de formação docente e institutos técnicos. São concedidos, portanto, graus universitários e não-universitários. A Lei de Universidades n° 136/1993 prevê que essas instituições, tanto públicas quanto privadas, sejam criadas por lei, cabendo ao Congresso autorizar o funcionamento, a partir de prévia deliberação do Conselho de Universidades.

O Paraguai conta com 52 universidades, das quais 8 são públicas e 44 privadas (há mais duas instituições em processo de constituição); contemplando 290 faculdades que

ofertam 1.945 cursos, conforme dados atualizados em abril de 2012 pelo Vice-Ministério de Educação Superior. Esse órgão foi criado em fevereiro de 2012 com a missão de propor políticas e estratégias para garantir a formação de profissionais de qualidade, capazes de responder com eficiência e compromisso social aos desafios científicos e tecnológicos em um mundo globalizado, competitivo e complexo, segundo as informações oficiais.

Existem no país 38 institutos superiores, que atuam em apenas um campo específico do saber, e dos quais oito são oficiais e 30 do setor privado. Há, ainda, 389 institutos profissionais (253 são institutos técnicos superiores; 10 oficiais e 243 privados). Dos institutos de formação docente, 40 são públicos e 96 privados.

O primeiro documento sistematizando informações sobre educação superior no país - “*Datos sobre la Educación Superior en el Paraguay*” - foi publicado em abril de 2012. Relaciona as universidades existentes, lista as faculdades e os cursos ofertados por aquelas, além dos institutos superiores, assim como os cursos acreditados pelo sistema ARCU-SUR (Acreditação Regional de Cursos Universitários do Mercosul) e pelo modelo nacional, de acordo com as definições da Agência Nacional de Acreditação e Avaliação da Educação Superior (ANEAES). No documento, o Ministério da Educação e Cultura paraguaio aponta todo o atraso e a realidade dramática que se está buscando superar:

De 1889 a 1959, o Paraguai contava com uma só universidade: a Universidade Nacional de Assunção. Em 1960, criou-se a Universidade Católica de Nossa Senhora da Assunção, o que significa que **durante 70 anos em todo o país existia apenas uma universidade e que até 1990, isto é, durante 101 anos, somente existiram duas universidades.** Neste contexto e com o funcionamento de um regime autocrático, a organização do Estado operava por outros meios mais diretos e menos amplos. A universidade era um núcleo que funcionava de acordo com os critérios de controle existentes. **Se uma geração tem uma duração média de 25 anos, significa que para quatro gerações de paraguaias e paraguaios a universidade era uma instituição reservada para uma minoria.** A partir de 1991, com a fundação da Universidade Columbia do Paraguai e da Universidade Autônoma de Assunção, inicia-se um processo de expansão de novas universidades que, em 2011, chegou a 54, duas que resultaram de fusão e uma que ainda não iniciou suas atividades; 8 universidades públicas e 44 privadas. Os institutos superiores foram criados a partir de 1999. Atualmente, existem oito institutos superiores oficiais e 30 privados.<sup>67</sup> (Grifo nosso).

O Paraguai criou somente em 2003 a Agência Nacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior, por meio da Lei n° 2.072, de 13 de fevereiro de 2003.<sup>68</sup> A ANEAES tem por objetivo promover a melhoria contínua da qualidade da educação superior, através da

<sup>67</sup> PARAGUAI. Ministério da Educação e Cultura. *Datos sobre la Educación Superior en el Paraguay*. 2 ed. Abril de 2012 (147 p.) Disponível em: <<http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/5717>> Acesso em: 15 mai. 2012. (p.5). Tradução livre da autora do original em espanhol.

<sup>68</sup> Para maiores informações, ver o informe “*Oferta Académica de la Educación Superior Paraguaya*”, MEC/ANEAES/UNESCO-Iesalc, julho. 2006. Disponível em: <<http://www.aneaes.gov.py/file.php/1/moddata/Docs/docs/OFA%202006.pdf>> Acesso em: 30 ago. 2010.

criação e implementação de mecanismos de avaliação e de acreditação de cursos de graduação e de pós-graduação.<sup>69</sup>

### 3.5.4 Sistema educacional uruguaio

No Uruguai, a Lei Geral da Educação nº 18.437, de 2008, prevê que a educação é bem público e direito humano fundamental. Entre as inovações da lei figura a criação do Instituto Nacional de Avaliação da Educação, que promove a avaliação das instituições dos níveis inicial, primário e médio. Por força dessa lei, em 2009 foi instalada a Comissão Nacional de Educação, órgão de assessoramento e de consulta responsável pela articulação das políticas educativas com outras políticas públicas, realização de congressos e conferências sobre educação, entre outras atribuições. Encontra-se em tramitação no Congresso projeto de lei prevendo a criação da Agência de Promoção e Acreditação da Qualidade da Educação Terciária (Apacet).<sup>70</sup>

A estrutura educacional comporta seis níveis: educação inicial (crianças de 3 a 5 anos – Nível 0); educação primária (Nível 1); média básica (Nível 2); média superior (3 anos de duração – Nível 3), que inclui três modalidades: educação geral, que permite a continuidade na educação terciária (bacharelados gerais); tecnológica, que permite continuar estudos terciários e a inserção profissional (bacharelados tecnológicos), e educação técnico-profissional, que está orientada para a inserção profissional. O nível seguinte é a educação terciária (Nível 4), que também desdobra-se em 3 níveis e inclui cursos técnicos não-universitários e educação tecnológica superior, e educação terciária universitária (inclui cursos de graduação e de formação em educação para a docência); e por fim, educação pós-graduada (Nível 5).

No âmbito do Ministério da Educação há uma Comissão Coordenadora do Sistema Nacional de Educação Pública. O organismo estatal responsável pelo planejamento, gestão e administração do sistema educacional público nos níveis da educação inicial, primária, média, técnica e de formação em educação terciária em todo o território do país é a Administração Nacional de Educação Pública (ANEP). Responde também pelo controle das atividades da

---

<sup>69</sup> Ver o informe “Oferta Académica de la Educación Superior Paraguaya”, MEC/ANEAES/UNESCO-Iesalc, julho/2006. Disponível em:

<<http://www.aneaes.gov.py/file.php/1/moddata/Docs/docs/OFA%202006.pdf>> Acesso em: 30 ago. 2010

<sup>70</sup> Mais informações sobre as atividades e ações do Ministério da Educação e Cultura do Uruguai em: <[http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/14128/1/mec\\_planes\\_2012\\_resumen.pdf](http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/14128/1/mec_planes_2012_resumen.pdf)> Acesso em: 12 jun. 2012.

rede privada em todos aqueles níveis. No Uruguai, a *Universidad de la República*, que é a encarregada da educação universitária estatal, tem caráter de ente autônomo.

O Conselho Diretivo Central (Codicen), integrado por cinco membros, é o órgão hierárquico do qual dependem o Conselho de Educação Inicial e Primária, o Conselho de Educação Secundária, o Conselho de Educação Técnico Profissional e o Conselho de Formação em Educação, criado em 2008.

A área de educação superior está a cargo de uma Direção específica, responsável pelos temas relacionados com as instituições de educação terciária e universitária de gestão privada. Cabe ao órgão analisar solicitações de autorização de funcionamento de novas instituições e de reconhecimento do nível acadêmico dos cursos. Realiza ainda o controle das instituições e cursos reconhecidos, supervisiona os diplomas e certificados que as instituições outorgam, e fornece suporte técnico para o Conselho Consultivo do Ensino Superior Privado, organizando, entre outras coisas, o Banco de Avaliadores. É responsável pelo registro de títulos e diplomas do setor terciário público, que não dependa dos conselhos diretivos autônomos. No marco do Mercosul Educacional, realiza os processos nacionais de acreditação do Sistema ARCU-SUR (ou ARCU-SUL).

Cabe aqui breve referência ao termo “acreditação” que constantemente aparece nos documentos editados pelo SEM. Acreditação significa “acreditar”, “credenciar”, “dar crédito”. Um curso acreditado é o mesmo que um curso credenciado. Ambos os termos querem traduzir a outorga de “fé pública”, a garantia de qualidade do referido curso. No âmbito do Mercosul, adotou-se, a partir do Sistema ARCU-SUL (que visa estabelecer critérios regionais de qualidade de cursos de graduação) o termo “acreditação” para alcançar uniformidade, uma vez que os países de língua espanhola o utilizam. No Brasil, a legislação emprega o termo “credenciamento” (e recredenciamento) para referir-se a instituições e não a cursos. Esses últimos, segundo nossa legislação, devem ser “autorizados” para começar a funcionar e obter “reconhecimento”, após regular processo de avaliação. Processo que deve ser renovado de acordo com o período estipulado no ato que concede o reconhecimento do curso.

### **3.5.5 Avaliação, padrões de qualidade e assimetrias**

Identificamos na exposição das características principais dos sistemas de ensino dos países membros que há ao menos dois deles – o uruguaio e o paraguaio – que contam com estruturas muito recentemente criadas para a realização dos procedimentos avaliativos. E são

tais procedimentos os que permitirão estabelecer e depois verificar os chamados “padrões de qualidade” que devem ser perseguidos pelos cursos ou pelas instituições de ensino. No âmbito do ensino superior, tal questão torna-se ainda mais complexa dada a diferenciada estrutura das instituições. E muito mais ainda quando tratar-se da avaliação de cursos de pós-graduação, pois, no Brasil, estabeleceu-se o chamado “modelo Capes de avaliação”, a partir de 1996/97.

A instituição desse modelo, segundo Sguissardi (2009, p. 134) abriu um amplo leque de análises e de críticas com as tentativas de identificar o tipo de avaliação que viria a ser implementada: “(...) se da chamada avaliação educativa e diagnóstico-formativa ou se da avaliação como instrumento de regulação e controle para os propósitos da acreditação ou garantia pública de qualidade (...)”. Baseando-se nas reflexões de José Dias Sobrinho, da Universidade Estadual de Campinas, e do especialista argentino em avaliação Adolfo Stubrin, Sguissardi (2009, p. 140) defende o primeiro modelo, vez que “não se submeteria à lógica da classificação, da comparação competitiva entre realidades distintas, bem como do controle que visa a conformidade e a conservação” (...). Para o autor (2009, p. 141), exatamente pelo fato de não estar relacionada a controles, a avaliação formativa desvincular-se-ia “das medidas do financiamento e de qualquer mecanismo de premiação/punição e tampouco deve produzir hierarquizações (ranking) de instituições” (...).

Serão as concepções do modelo brasileiro de avaliação, em particular aquele orientado à pós-graduação, aquelas a influenciar, em larga medida, as marchas e contramarchas nos acordos selados pelo Mercosul Educacional e, particularmente, no Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas.

Em que pesem as assimetrias entre os sistemas de ensino e as exigências colocadas aos órgãos executivos dos Ministérios da Educação, muitas delas ainda sem resposta adequada, Perrotta (2012, p. 8) considera que há alguns fatores que devem, porém, ser considerados na avaliação positiva que realiza do Setor Educacional:

A agenda educativa do Mercosul se distingue por três características principais, a saber: i) inclusão antecipada no processo de integração; ii) a conformação de uma complexa e azeitada estrutura institucional, que constitui um ‘setor’ próprio (o qual lhe outorga um elevado grau de institucionalidade); iii) uma capacidade propositiva e atividade relativamente elevada (relacionada com sua relativa disponibilidade de recursos para levá-la adiante). (PERROTTA 2012, p. 8).

Nesse sentido, paralelamente à adoção e avaliação das metas concertadas nos planos trienais e quinquenais, e em cumprimento às ações delineadas desde a origem do SEM, é que

foram firmados vários acordos (ou protocolos) de integração educacional voltados tanto para a educação básica quanto para a educação superior.<sup>71</sup>

Entre aqueles relacionados à educação superior, e que nos importa enquanto objeto de análise, figura o “Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul”, que teve origem em 1997 com a denominação “Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do MERCOSUL”. Trata-se, portanto, de ato internacional celebrado entre os Estados que integram o bloco. Não é um programa instituído pelo Setor Educacional como os que vimos serem propostos e implementados a partir dos planos plurianuais. Deste modo, o acordo necessitará ser submetido a trâmite especial a fim de que venha ser internalizado ao ordenamento jurídico de cada país integrante do bloco.

Relativamente aos objetivos desse estudo, interessa verificar se tal acordo vem efetivamente contribuindo, como os demais protocolos no âmbito da educação superior, para a consolidação de um espaço comum nessa área. Mais especificamente buscaremos avaliar que fatores determinam a maior ou menor efetividade desse acordo no que concerne à admissão de títulos e os conflitos gerados com a exigência de salvaguardar padrões de qualidade vigentes em cada país. Exigência que passou a ser considerada por meio de alterações introduzidas no texto daquele ato internacional, anos depois de o protocolo ter sido firmado, num contexto conturbado no Brasil por interpretações variadas e até por decisões judiciais restritivas. Face a tal intenção, será necessário historiar esse processo e esclarecer aspectos conceituais. Tarefa que conduziremos no próximo e último capítulo.

---

<sup>71</sup> Nos documentos oficiais, por vezes a expressão utilizada é “Integração Educativa”.

## 4 O CONFLITO ENTRE EFETIVIDADE E QUALIDADE NO ACORDO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS

### 4.1 Ordenamento jurídico e efetividade

As noções precedentes contribuirão para tentarmos alcançar a exata dimensão e as motivações que estão na base da problemática que queremos aclarar. Nossa questão reside em fundamentalmente entender as razões pelas quais instalou-se um conflito entre efetividade e salvaguarda de padrões de qualidade, durante o longo e complexo processo de incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro de acordo internacional firmado no âmbito do Mercosul, mais especificamente do Setor Educacional. Interessa avaliar as diversas alterações que o protocolo sofreu e os minuciosos exames a que foi submetido por parte de órgãos vinculados ao Ministério da Educação no Brasil, conforme discorreremos nesse Capítulo. Exames esses que contribuíram para gerar insegurança jurídica junto aos parceiros do bloco e aos particulares destinatários das regras, e desconfiança e descrédito ao processo de integração.

O problema da efetividade das normas emanadas dos órgãos que conformam o Mercosul e, em particular, o Setor Educacional do Mercosul, coloca-se com notável relevo quando a pretensão é compreender o fenômeno representado pelo projeto de integração regional capitaneado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Delimitar esse campo com algumas definições e conceitos será, portanto, imprescindível para avançarmos na análise.

As normas jurídicas, segundo Bobbio (1995, p. 19) “nunca existem isoladamente, mas sempre em um contexto de normas com relações particulares entre si (...). Esse contexto de normas costuma ser chamado de ‘ordenamento’ E será bom observarmos, desde já, que a palavra ‘direito’, entre seus vários sentidos, tem também o de ordenamento jurídico’ (...)”.

O complexo de normas que integra o ordenamento jurídico de um Estado soberano constitui a ordem jurídica interna. Vai reger as relações jurídicas e sociais naquele dado território, ao passo que a ordem jurídica internacional será o complexo normativo de natureza positiva ou consuetudinária que vincula dois ou mais Estados, ou Estados e organizações internacionais, regulando as relações que venham a estabelecer. É nesse sentido que também as normas emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul conformariam um ordenamento jurídico. Se assim é, o descumprimento das regras acordadas regionalmente comprometem a atuação internacional dos Estados e a segurança jurídica, entendida esta como razão essencial do próprio Estado democrático de direito (Mello, 2003).

No contexto a que se denomina, portanto, ordenamento jurídico, considerado na sua estatalidade, as normas devem produzir efeitos. Tal operatividade, ou seja, essa “aptidão formal para incidir e reger as situações da vida”, a que denomina-se eficácia jurídica da norma, é distinta, segundo Barroso (1993, p. 78-79; 1996, p. 219-220),

de eficácia social da norma, que se refere, como assinala Reale, ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao ‘reconhecimento’ (Anerkennung) do Direito pela comunidade ou, mais particularizadamente, aos efeitos que uma regra suscita através de seu cumprimento. (BARROSO, 1993, p. 78)

Para o autor, não interessa apenas a possibilidade de aplicação da norma, não basta a capacidade da norma para produzir efeitos, ou seja, a sua eficácia jurídica mas, sim, interessam os “mecanismos para a sua real aplicação, para sua efetividade”. Em outras palavras, a noção de efetividade ou dessa “específica eficácia” das normas, a chamada “eficácia social da norma”, traduz-se na realização plena do Direito por meio dos efeitos operados pela norma quando cumprida. Barroso (1996, p. 218-244) desenvolve a noção de efetividade enquanto princípio “ligado ao fenômeno da juridicização da Constituição”. A ênfase volta-se, portanto, à necessidade de buscar conferir às normas “a máxima eficácia ante as circunstâncias de cada caso”.

Segundo o autor (1996, p.219), os fatos jurídicos podem ser traduzidos como atos jurídicos quando “resultantes de uma manifestação de vontade”. Os atos podem ser legislativos, administrativos ou judiciais se emanados dos Poderes Públicos. Comportariam tais atos “análise em três planos distintos e inconfundíveis: o da existência, o da validade e o da eficácia.” A existência do ato jurídico estaria ligada à presença de seus elementos constitutivos, quais sejam: agente, objeto e forma. A validade decorreria da conformação a determinados requisitos, de atributos que a própria lei informa. A eficácia traduzir-se-ia “na aptidão para a produção de efeitos, para a irradiação das conseqüências que lhe são próprias.” Deste modo, a eficácia relaciona-se “à aptidão, à idoneidade do ato para a produção dos seus efeitos. Não se insere no seu âmbito constatar se tais efeitos realmente se produzem.” Haveria, então, a partir deste ponto, a inflexão para um outro plano, para além da mera constatação da eficácia das normas. De acordo com as contribuições teóricas de Barroso, é nesse “quarto plano, situado fora da teoria convencional, que se vai encontrar a efetividade ou eficácia social da norma. (...) Cuida-se, aqui, da concretização do comando normativo, sua força operativa no mundo dos fatos.” A efetividade significará, portanto, segundo Barroso (1993, p. 79; 1996, p. 220):

(...) a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a

aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social.” (BARROSO, 1993, p. 79; 1996, p. 220; grifos do autor)

A vida em sociedade determina que os preceitos legais se cumpram de forma voluntária, espontânea. As normas são criadas e dotadas de existência com a finalidade de serem cumpridas e rigorosamente observadas por todos, sem exceção. Há, porém, algumas situações em que é possível notar um descompasso entre o cumprimento das normas e seus ajustes às expectativas sociais. Razão pela qual uma vez mais nos socorremos de Barroso (1993, p. 79-80) ao advertir que:

(...) descartados os comportamentos individuais isolados, **há casos de insubmissão numericamente expressiva, quando não generalizada, aos preceitos normativos, inclusive os de hierarquia constitucional. Assim se passa, por exemplo, quando uma norma confronta-se com o sentimento social arraigado, contrariando as tendências prevaletentes na sociedade.** Quando isso ocorre, ou a norma cairá em desuso ou sua efetivação dependerá da freqüente utilização do aparelho de coação estatal. **De outras vezes, resultará difícil a concretização de uma norma que contrarie interesses particularmente poderosos, influentes sobre os próprios organismos estatais, os quais, por acumplicamento ou impotência, relutarão em acionar os mecanismos para impor sua observância compulsória.** (BARROSO, 1993, p. 79-80, grifo nosso).

Nesta pesquisa tratamos das relações entre ordenamentos jurídicos distintos, ou seja, dos ordenamentos de cada Estado-Parte e destes com um novo conjunto de normas produzidas de comum acordo no seio de um novel ente que recebeu a denominação de Mercosul e ao qual conferiu-se personalidade jurídica de Direito Internacional. Relações estas que se espraiam por setores específicos, por áreas de atividades nos planos internacional e interno dos Estados. Estados que contraem obrigações e definem políticas públicas regionais a fim de concretizar direitos que, no plano interno, estão garantidos constitucionalmente, como é o caso da educação. Em base a essas relações conforma-se um campo complexo em que movimentam-se diversos interesses seja de governos e seus ministérios seja de outros órgãos, agências, instituições e dos próprios futuros beneficiários dos atos internacionais.

Do novo ordenamento enfeixado pelas normas mercosulinas, interessa-nos extrair um específico acordo proposto no âmbito do Mercosul Educacional: o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do Mercosul. Analisaremos se as regras estabelecidas nesse protocolo têm efetividade, se vêm sendo ou não cumpridas, e as razões pelas quais nos parece ter se instalado um conflito entre os ditames de ordem legal no sentido de lhe conferir eficácia social e a exigência de salvaguardar padrões de qualidade.

Ao historiar a trajetória do ato internacional objeto de nossa análise, esbarraremos em evidências da “insubmissão numericamente expressiva” de que nos fala Barroso. Entre outros indicativos, basta verificar a data em que o protocolo foi firmado e o lapso temporal que percorreu até vir a ser incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro e aos demais ordenamentos dos outros Estados - pois a partir daí e do depósito dos instrumentos de ratificação -, deveria passar a surtir efeitos, particularmente junto às instituições universitárias. Porém, inúmeros reveses foram sucedendo. O texto do protocolo foi submetido a alterações e foi objeto de pareceres de diversos órgãos. Entre as instâncias de representação política - no caso, o Congresso Nacional, que detém a competência para aprovar tais atos -, e as instituições de ensino superior, destinatárias da norma, há toda uma cadeia de manifestações de órgãos ligados à estrutura do Ministério da Educação brasileiro reveladora do maior ou menor interesse em tornar efetivas as disposições daquele protocolo.

#### **4.1.1 Intergovernamentalidade *versus* supranacionalidade**

Quem fizer a leitura do Tratado de Assunção, de 1991, que encetou as bases do Mercosul, verá que o próprio título daquele ato internacional informa que estamos diante de um “Tratado **para** a constituição de um Mercado Comum”.<sup>72</sup> Há indicação de futuro, de algo que está por vir a realizar-se, de algo que ainda não é. Passadas duas décadas desde a celebração daquele ato inaugural, o Mercosul ostenta hoje uma outra condição que não é, ainda, a de um mercado comum. Os avanços do bloco econômico em 21 anos de existência permitiram a criação e a consolidação da união aduaneira. O crescimento regional saiu “de US\$ 5 bilhões, em 1991, para US\$ 44,5 bilhões” em 2010, ano em que também foi aprovado o Código Aduaneiro do Mercosul.<sup>73</sup>

O almejado Mercado Comum, segundo o artigo primeiro daquele Tratado, deveria estar estabelecido, mais tardar, em 31 de dezembro de 1994, sob a denominação formal de Mercado Comum do Sul (Mercosul). Até fins de 1994, decorreria um “período de transição”, durante o qual buscar-se-ia a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de política comercial

---

<sup>72</sup> Segundo o Manual da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, na formatação de atos internacionais, o título corresponde à indicação da modalidade do ato, seu conteúdo e, caso exista, o vínculo de subordinação ou complementação de atos mais abrangentes, como os Acordos Básicos.

<sup>73</sup> Sobre esse registro, ver: discurso da Presidenta Dilma Rousseff, na 1ª Sessão da 41ª Cúpula de Presidentes dos Estados-Partes do Mercosul e Estados Associados, realizada na cidade de Assunção, no Paraguai. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/no-mercosul-a-prosperidade-de-um-tem-de-ser-a-prosperidade-de-todos/>> Acesso em: 29 jun. 2011.

comum em relação a terceiros estados; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Partes e, por fim, o compromisso de harmonizar legislações, “nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”.

Marques (1998, p. 25-26), assumindo confessadamente uma visão formalista tendente a considerar o Mercosul “como um novo legislador na região”, questiona

sobre a estrutura deste órgão internacional ou supranacional e, em especial neste caso, sobre sua **legitimação ou competência para legislar sobre matérias educacionais ou universitárias referentes à formação dos futuros trabalhadores e profissionais na região.** (MARQUES, 1998, p. 25-26, grifo nosso).

Preocupada com o que denomina “consistência do processo de integração”, a autora identificava “na aceitação das tradicionais regras sobre a incorporação na ordem jurídica interna dos atos legislativos do Mercosul, reflexos da consciente falta de base jurídica desse processo, que talvez venha a prejudicar seu futuro.” Para Marques, estar-se-ia frente “a um paradoxo: o Mercosul ainda não tem base jurídica sólida, mas já atua e até mesmo legisla.” Em relação aos ideais de caráter social que alimentaram o modelo de integração mercosulino, Marques (1998, p. 27) assevera no mesmo artigo que:

O direito pode fixar e dar eficácia a estes ideais, se assim quiserem os países membros do Mercosul. Mas até esse momento, mantém-se a perplexidade da ciência do direito frente ao Mercosul e ao direito derivado deste organismo regional de integração econômica. (MARQUES, 1998, p. 27).

Note-se que as considerações da autora foram realizadas em novembro de 1997 no Seminário Internacional “Políticas e Ações Universitárias no Mercosul”, que reuniu pesquisadores de diversos países da região. Portanto, já sob a égide do Protocolo de Ouro Preto (Adicional ao Tratado de Assunção), de 17 de dezembro de 1994, que delineou a nova estrutura institucional do Mercosul e cujo artigo 34 declara expressamente que o “Mercosul terá personalidade jurídica de Direito Internacional”. O Protocolo foi promulgado no Brasil por decreto presidencial, em 16 de fevereiro de 1996. Já havia sido ratificado por Argentina, Paraguai e Uruguai, situação que conferia aos órgãos do Mercosul prerrogativas para deliberar sobre os temas que os atos internacionais lhes atribuíam competência. Na época em que a autora realiza aquela análise, como veremos adiante, já haviam sido firmados alguns protocolos educativos e não restava dúvida sobre o caráter intergovernamental do bloco.

As preocupações da autora nos parecem, de certo modo contraditórias. Como, afinal, criar uma nova ordem jurídica que conduza à constituição de um Mercado Comum, como promover a integração, como estabelecer estruturas que dêem suporte ao conjunto de

competências delineadas nos tratados e protocolos e a serem exercitadas para consubstanciar as finalidades assumidas sem, portanto, legislar?

Há discussão doutrinária que apenas registramos, mas da qual não nos ocuparemos aqui, que indaga se a orientação para a política internacional brasileira exercitada no contexto do Mercosul estaria amparada pelo parágrafo único do artigo 4º da Constituição, O dispositivo, conforme vimos no primeiro capítulo, estabelece expressamente o princípio segundo o qual a “República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Albuquerque Mello (1994, p. 121) anota antinomia entre esse princípio que advoga a integração econômica e o fundamento previsto no inciso I do art. 1º também da Constituição, que reafirma a soberania da República e não admite restrições à mesma. Importa anotar que, de fato, a Constituição brasileira não comporta a possibilidade de transferência de parcelas de soberania para entes supranacionais, conduzindo assim à inaplicabilidade direta de regras comunitárias. Mas não é desse fenômeno que estamos tratando. O fato é que a Constituição enumera o compromisso com a cooperação entre os povos como princípio das relações internacionais. Daí porque não se poderia realizar interpretação reducionista a fim de negar alcance a princípios que o constituinte elegeu como fundamentais.

A experiência europeia é distinta. Conforme discorreremos no primeiro capítulo, está calcada numa ordem jurídica muito específica, com base em tratados internacionais que resultaram de longo processo de maturação no que tange aos aspectos políticos da integração e aos desdobramentos verificados. Tanto assim que para referir-se à ordem jurídica própria das Comunidades Europeias, a doutrina dá o nome de Direito Comunitário para distingui-la exatamente daquelas que têm base no Direito Internacional Público.

No confronto dos modelos institucionais que permitiram a construção do projeto da União Europeia e do Mercosul, surge por vezes alguns questionamentos. A principal indagação posta à prova é no sentido de avaliar se o avanço da experiência mercosulina, marcada pelo caráter intergovernamental de suas instâncias decisórias, com base na regra do consenso, permitiria dar o salto em direção ao modelo supranacional que caracteriza a União Europeia. Nesse caso, parece-nos ainda válida a advertência de Almeida (1998, p. 34-37) ao referir-se “ao problema da supranacionalidade, constantemente agitado, como uma espécie de ‘espantalho acadêmico’”:

O que, sim, deve ser considerado na aferição qualitativa de um empreendimento tendencialmente supranacional como é o caso do MERCOSUL é em que medida uma renúncia parcial e crescente à soberania por parte dos Estados Partes

acrescentaria 'valor' ao edifício integracionista e, por via dele, ao bem-estar dos povos integrantes do processo, isto é, como e sob quais condições especificamente uma cessão consentida de soberania contribuiria substantivamente para lograr índices mais elevados de desenvolvimento econômico e social. (ALMEIDA, 1998, p. 37).

Essa também é a opinião manifestada por Nogueira (1996, p. 146-147), apesar de considerar a superioridade do Direito Comunitário sobre o modelo adotado pelo Mercosul, especialmente quanto à produção de efeito direto das normas e decisões emanadas dos fóruns supranacionais, e da posição hierárquica destas em relação àquelas produzidas no âmbito interno:

A supranacionalidade, sem sombra de dúvidas, é o sistema mais apto à sofisticação dos mercados comuns e o que mais se adéqua às características de um direito comunitário ideal, que inclua todas as características da neodisciplina, a saber: **efeito direto e primazia em relação aos ordenamentos jurídicos dos Estados comunitários, exigibilidade e cogência nos espaços jurisdicionáveis dos Estados-partes, bem como a uniformidade de interpretação e aplicação**, mediante as mais sofisticadas técnicas, como, por exemplo, o criativo reenvio prejudicial que, no modelo da União Européia, faz-se nos termos do art. 177 do Tratado de Roma. (...) **No modelo Mercosul que temos adotado, por motivos de fácil percepção, seguiu-se a trilha "soberanófila" do sistema intergovernamental, consubstanciado à exaustão nos artigos 16 do Tratado de Assunção e 37 do Protocolo Ouro Preto. Como decorrência, nada haveria no ordenamento mercosuliano que nos permitisse vislumbrar sequer resquícios de uma efetividade jurídica comunitária, com o princípio da primazia das normas do Mercosul sobre as normas internas conflitantes. Não há, por conseguinte, uma clara e sólida definição da hierarquia das normas comunitárias, que permanecem dependendo dos "ventos e marés" do tratamento constitucional ou, no silêncio da Carta, da fluidez e inconstância da elaboração jurisprudencial.** (NOGUEIRA, 1996, p. 146-147, grifo nosso).

Parece-nos que os apontamentos apresentados deixam suficientemente claro a que ordem filia-se o Mercosul e as especificidades e entraves inerentes ao modelo escolhido. Dificuldades que, conforme veremos, perpassam toda a estrutura inclusive a criada para concretizar fins específicos, a exemplo do campo educacional.

## 4.2 Mercosul Educacional na literatura

Na literatura, poucas pesquisas enfrentaram diretamente o tema relacionado à análise do alcance e dos resultados efetivamente obtidos pela implementação dos protocolos educacionais do Mercosul, ainda que se reconheça, como o faz Gadotti (2007, p. 11), que no "caso do Mercosul, a educação entrou na pauta de discussão desde o seu início, e esse é um bom sinal." Nesse estudo, Gadotti (2007, p. 11) acredita que a "cooperação interuniversitária já se dá, principalmente, por meio de acordos interinstitucionais, bilaterais ou multilaterais, e

redes”, citando como exemplo a Associação de Universidades do Grupo Montevidéu e a Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (Reduc).

O Setor Educacional do Mercosul surge, de fato, como vimos, a partir da assinatura pelos Ministros da Educação dos países membros de Protocolo de Intenções, em dezembro de 1991, mesmo ano da celebração do Tratado de Assunção que deu origem ao Mercosul. O protocolo foi aprovado em 1992 pelo Conselho do Mercado Comum<sup>74</sup> e dá origem ao primeiro “Plano Trienal para o Setor Educação no Contexto do Mercosul”, com vigência até dezembro de 1997.

O Mercosul não restringe suas ações, portanto, a propósitos meramente comerciais. Envolve desde políticas macroeconômicas até políticas setoriais no campo social. Nesse contexto, a educação é vista como ferramenta de inclusão social e de integração. Por essa razão, com o objetivo de ratificar as intenções voltadas à integração educacional são assinados, a partir de 1994, acordos e protocolos voltados a temas específicos de interesse dos Estados-Partes com vistas, entre outros, a promover a harmonização dos sistemas de ensino e o reconhecimento de estudos, certificados e títulos nos vários níveis. Os acordos referentes à educação superior surgem a partir de 1995.

Nesse mesmo ano, o Ministério da Educação brasileiro publicou, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), uma edição do periódico “Em Aberto” tratando especificamente da educação no Mercosul. Num dos artigos, sobre cooperação universitária, Morosini e Neves (1995, p.14) apontavam para as relações que deveriam ser levadas em conta no processo de aproximação formal entre os países:

O Mercosul deve ser entendido, também, no contexto de um paradigma integracionista latino-americano, qual seja, o da inserção internacional desde uma base territorial regional. Falar em integração é falar, também, no contexto da globalização, pois, como aponta Grabendorf (1995, p.125), ‘globalização e regionalização são os dois lados da mesma moeda.’ (MOROSINI E NEVES, 1995, p. 14).<sup>75</sup>

As autoras entendem, no mesmo estudo, que no contexto mercosulino algumas opções terão que ser realizadas no tocante ao contexto da educação superior, uma vez que:

A orientação tradicional das instituições universitárias em direção à Europa e aos Estados Unidos precisa ser compensada por **ações e medidas concretas que**

<sup>74</sup> O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior encarregado da condução política do processo de integração. É composto pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia de cada Estado.

<sup>75</sup> O mesmo estudo encontra-se publicado em: MOROSINI, Marília Costa (Org.). **Mercosul/Mercosur**: políticas e ações universitárias. Campinas, Autores Associados; Porto Alegre : Editora da Universidade, 1998 (p.87-109), em que o ensaio de Wolff Grabendorff aparece referenciado no ano anterior (1994 e não 1995).

**estimulem a aproximação, o conhecimento mútuo, a mobilidade docente e discente, a cooperação em programas e projetos específicos** e, num nível superior, a integração no plano da formação de recursos humanos e da produção de conhecimentos. Tudo isto precisa se desenvolver **a partir do reconhecimento das vantagens para o próprio ensino superior e avanço econômico e social da região**, de sistemas universitários diferenciados, autônomos e qualificados. (MOROSINI E NEVES, 1995, p.15).

Em relação às perspectivas específicas de cooperação interuniversitária no Mercosul, Morosini e Neves (1995, p. 16) analisam inicialmente os sistemas de educação superior da região, compilando dados básicos sobre taxas de matrícula, evasão, número de concluintes etc. Verificam assim “diferenciações significativas” entre os quatro países. As autoras apontam que a diferenciação “também ocorre quanto ao número de instituições, natureza e dependência administrativa (Morosini, 1994)” e, ainda, na relação “entre o Estado e a universidade.”

A cooperação propriamente dita, segundo as citadas pesquisadoras (1995, p. 17-18), vai se desdobrar na região “em três planos distintos: a) a cooperação esporádica entre grupos e instituições; b) acordos interinstitucionais bilaterais e c) acordos interinstitucionais multilaterais ou redes.” Porém, segundo as autoras, haveria “uma clara tendência em favor de ações institucionais multilaterais, podendo-se afirmar que são elas a grande inovação nos esforços neste campo forjados no bojo do projeto Mercosul.”

No que concerne às ações governamentais para o fomento da cooperação educacional por meio dos protocolos de integração, as autoras mencionam a solicitação dos ministros da Educação ao Comitê Coordenador Regional da Educação Superior (CCR-ES), feita em 1996, para a “preparação de um protocolo de reconhecimento de títulos universitários de graduação para o exercício da docência em instituições universitárias da região.” Destacam a participação de representantes da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) nas reuniões do Comitê e a celebração em 1995 do “Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países membros do Mercosul” e do “Protocolo para a Formação de Recursos Humanos no nível da Pós-Graduação”. O registro das autoras em relação à participação de representantes da Capes nas instâncias do Setor Educacional do Mercosul é importante. Será essa agência a seguidamente manifestar-se contrariamente à efetivação do Acordo - nos moldes originais -, objeto específico desta pesquisa.

Morosini e Neves (1995, p. 17 e ss.) fazem, ainda, no mesmo artigo, sucintas descrições dos diversos programas e projetos de iniciativa de órgãos internacionais com vistas à cooperação interuniversitária e dizem acreditar que o “processo de integração universitária

tem como uma de suas principais vertentes os estudos que vêm sendo realizados para o reconhecimento de diplomas, títulos e estudos”. Medidas que consideram, conforme orientação da Unesco, como de fundamental importância “para encorajar a mobilidade entre os membros da comunidade científica e acadêmica.”

Em que pese a avaliação positiva de todo o processo desencadeado pelas iniciativas desenvolvidas no âmbito do Mercosul Educacional, as autoras (1995, p. 29) já apontavam dificuldades futuras na relação entre as universidades e as corporações profissionais, e entre aquelas e o próprio Estado regulador:

A integração de mais difícil realização, sem dúvida, será a da formação acadêmica de recursos humanos, não só pelos trâmites burocráticos envolvidos, **mas, muito mais, pelos sistemas de defesa e atribuição de status, prerrogativas e privilégios profissionais no mercado de trabalho. Quando se trata de integrar as universidades no tocante à formação de profissionais, reduz-se o espaço de decisão das próprias instituições.** Estruturas curriculares, mecanismos de avaliação, etc., em muitos casos, são regulados com a interveniência decisiva de parceiros de fora da universidade (NEVES, 1994, p. 286). (MOROSINI; NEVES, 1995, p. 29). Grifo nosso.

Em pesquisas mais recentes, Morosini (2009, p. 10; 2010) vem enfatizando as peculiaridades das funções que as universidades encerram, e que conformam a tríade ensino, pesquisa e extensão, quando o tema é a internacionalização da educação e suas consequências:

Por sua natureza de produção de conhecimento a universidade sempre teve como norma a internacionalização da função pesquisa. A internacionalização da Educação Superior é mais ágil e mais rápida na função acadêmica de pesquisa. Isto porque a função investigativa tem uma autonomia ligada ao pesquisador e este busca relações internacionais para o desenvolvimento do conhecimento. **Já a função ensino, principalmente o de graduação, é controlada pelo estado e, no caso brasileiro fortemente, desde o processo de autorização e reconhecimento de uma faculdade ou IES, credenciamento de cursos superiores, adequação às diretrizes curriculares dos cursos, implantação e execução do processo de avaliação institucional e o reconhecimento de títulos e diplomas realizados no exterior.** O formalismo e a dependência das políticas estatais dificultam a autonomia da função ensino no contexto da internacionalização da Educação Superior. **Com o crescimento dos blocos econômicos a internacionalização da função ensino vem sendo estudada e estratégias estão sendo propostas, tanto na União Européia como na América Latina.**(MOROSINI, 2009, p. 10). Grifo nosso.

Ferrari (1998, p. 161), analisando aspectos mais específicos engendrados pelo processo de integração, entende que a livre circulação de pessoas no Mercosul implicará em que haja a compatibilização das legislações trabalhistas, assim como daquela referente a conteúdos curriculares e a adoção de sistemas de certificação de competências laborais, entre outros requisitos. Porém, o autor mostra que a Constituição Paraguaia, de 1992, confere às universidades e aos institutos superiores, em seu art. 79, a competência para formar

profissionais de nível superior, para realizar investigação científica e tecnológica, assim como desenvolver programas de extensão universitária, em condições peculiares:

Las universidades son autónomas. (...) Se garantiza la libertad de enseñanza y la de cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio. Aquí se crea una situación asimétrica con los demás países del Mercosur ya que las Universidades, creadas por ley y que actualmente son 15: 3 públicas e 12 privadas, no dependen del Ministerio de Educación como en los demás miembros del Mercosur. (FERRARI, 1998, p. 161).

Com base nessas considerações acerca de como o ordenamento jurídico paraguaio considera as universidades, Ferrari (1998, p. 162) aponta um problema que o país enfrenta ao firmar os protocolos educativos do Mercosul:

(...) **los convenios internacionales tienen prioridad sobre la Constitución** y es por ello que los documentos de educación superior firmados por parte del Paraguay y por representantes del Ministerio de Educación, si bien non son válidos constitucionalmente, adquieren validez una vez que son rubricados por la cancillería paraguaya sin necesidad de contar con la aprobación de las universidades. (FERRARI, 1998, p. 162).

Essa situação diferenciada no tocante ao ordenamento jurídico dos outros países, com exceção do argentino, como vimos no capítulo precedente, gera desequilíbrios no relacionamento entre os países do Mercosul. Essas diferenças aparecerão no Estudo Analítico Comparativo do Sistema Educacional do Mercosul (2001-2005), cuja Parte 4 é dedicada à educação superior. O estudo visa desenvolver uma avaliação dos dados comparáveis e disponíveis dos sistemas educativos e de instituições de seis países membros ou associados ao Mercosul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai). A finalidade principal é “apoiar os responsáveis pela formulação e aos gestores de políticas educacionais da região, além de promover a reflexão crítica entre os responsáveis por coletar informação e os demais atores interessados no desenvolvimento do Setor Educacional do Mercosul.” Nessa pesquisa, Espinoza *et al.* (2008, p. 191) afirmam:

En el ámbito de la educación superior, la acción del Sector Educativo del Mercosur se manifiesta en dos dimensiones: los protocolos de integración y las acciones concretas realizadas en función de construir espacios de integración. **Tres son los protocolos que se han estado aplicando** en el nivel terciario desde que se constituyera el Mercosur en 1991 **y que se mantienen plenamente vigentes:**

- 1) El Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Postgrado en las Universidades de los Países Miembros del Mercosur.
- 2) El Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Postgrado entre los Países Miembros del Mercosur.
- 3) **El Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del Mercosur.** (ESPINOZA ET AL., 2008, p. 191, grifo nosso).

Como veremos, entretanto, não são corretas as afirmações de Espinoza *et al.* (2008) quanto à aplicabilidade e à vigência dos protocolos, particularmente o mencionado no item 3, objeto de nossa análise.

Estudos voltados ao tema Mercosul Educacional encontramos, ainda, na pesquisa de Goin (2008), que analisa tão somente os Planos Educacionais, e em Barboza (2009), também uma análise dos Planos do Setor Educacional e sua relação com o desenvolvimento regional, buscando verificar como a educação tem se caracterizado enquanto uma política social.

Em relação ao tema específico sobre o qual nos debruçamos, temos a pesquisa de Santos (2008, p. 12), que procura analisar o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do Mercosul, a partir da interpretação que lhe foi conferida pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. No estudo, Santos enfoca aspectos jurídicos do Acordo em questão, em particular o conflito com o Parecer CNE/CES nº 106/2007, “em afronta aos princípios gerais do DIP e ao ordenamento jurídico pátrio, especialmente a Constituição Federal, bem como ao posicionamento do STF e à doutrina aplicável à matéria”.

O escopo e o alcance da pesquisa de Santos (2008), porém, não se prestaram a enfrentar a questão da eficácia social, ou seja, da efetividade do citado acordo, e do conflito que vislumbramos entre aquela e a salvaguarda de padrões de qualidade. Entendemos, assim, que persistem dúvidas sobre o assunto que a literatura especializada ainda não esclareceu ou não conseguiu responder, fato que nos instigou a empreender a pesquisa.

Todas estas são, portanto, questões enfrentadas em maior ou menor intensidade nos países-membros e, também, naqueles que hoje figuram como associados e caminham para a integração definitiva ao Mercosul. Os problemas relativos à aprovação e incorporação interna das normas pelos países do bloco, especialmente daquelas estabelecidas no âmbito dos setores específicos, precisarão ser resolvidos. Uma dessas situações emblemáticas figura na questão que é objeto específico de nossa pesquisa e que passaremos a historiar no tópico seguinte.

### **4.3 Origens do Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários**

O originário protocolo foi resultado de recomendação constante da ata da X Reunião de Ministros da Educação dos países signatários do Tratado do Mercado Comum do Sul. Realizada em Buenos Aires, Argentina, em 20 de junho de 1996, a Reunião de Ministros acordou encomendar ao Comitê Coordenador Regional, conforme consta daquele documento,

a preparação de um “Protocolo de Reconhecimento de Títulos Universitários de Grau para o Exercício da Docência nas Instituições Universitárias da Região”.<sup>76</sup>

Foi também acordado nesta Reunião que seria apresentado, ante os organismos de financiamento, projeto aprovado pelo Comitê Coordenador Regional denominado “Sistema de Informação”. O Sistema de Informação em Educação do Mercosul foi viabilizado, posteriormente, com o objetivo de concentrar dados sobre ações conjuntas dos Estados-Partes, como projetos e planos de ação, além de informações sobre os sistemas educacionais nacionais. A implementação e manutenção de tal sistema será fundamental para o desenvolvimento das atividades do Mercosul Educacional, pois contribuirá para a realização de diagnósticos, verificar assimetrias e orientar ações futuras. Nesse período, o setor educacional dedicava-se a estabelecer linhas estratégicas de planejamento, destinadas a aprofundar o alcance do processo de integração.

Na reunião seguinte (XI), realizada em novembro de 1996, na cidade de Gramado, no Rio Grande do Sul, o CCR foi encarregado, conforme a ata do evento, de realizar “estudos de viabilidade para a acreditação de cursos com vistas a definir um sistema de reconhecimento de títulos” e continuar “os estudos necessários para a aprovação de um Protocolo de Reconhecimento de Títulos de Grau para o Exercício de Atividades Acadêmicas, no âmbito dos países membros do Mercosul”.<sup>77</sup>

Proposto na XII Reunião de Ministros do SEM, em Assunção, em 11 de junho de 1997, o Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul foi aprovado na XII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Assunção, nos dias 18 e 19 de junho de 1997<sup>78</sup>, por meio da **Decisão n° 3/97**.

Os presidentes dos quatro países integrantes do Mercosul participaram dessa reunião do CMC e, no comunicado conjunto que usualmente é emitido em tais ocasiões, congratularam-se com a aprovação do protocolo “elaborado nos marcos da Reunião de Ministros da Educação”. O protocolo era constituído por 12 artigos.<sup>79</sup> O texto do artigo primeiro definia, na forma seguinte, as instituições consideradas aptas a conferir títulos de

---

<sup>76</sup> Disponível em:

<[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/629/1/secretaria/estrutura\\_institucional\\_do\\_mercosul](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/629/1/secretaria/estrutura_institucional_do_mercosul) > Acesso em: 3 jul. 2010.

<sup>77</sup> Ver em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/629/1/secretaria/estrutura\\_institucional\\_do\\_mercosul](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/629/1/secretaria/estrutura_institucional_do_mercosul) > Acesso em: 3 de jul. 2010.

<sup>78</sup> Ver em: < [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/629/1/secretaria/estrutura\\_institucional\\_do\\_mercosul](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/629/1/secretaria/estrutura_institucional_do_mercosul) > Acesso em: 3 jul. 2010.

<sup>79</sup> Ver Decisão CMC n° 3/97 e a íntegra do texto do Protocolo no **ANEXO C**.

graduação e de pós-graduação, que possibilitariam eventual e futuro “exercício de atividades acadêmicas”:

Os Estados Partes, por meio de seus organismos competentes, admitirão, unicamente para o exercício de atividades acadêmicas, os títulos de graduação e de pós-graduação, conferidos pelas seguintes instituições, devidamente reconhecidas: - universidades no Paraguai; - instituições de ensino superior no Brasil; - instituições universitárias, na Argentina e no Uruguai.

O artigo segundo estabelecia que seriam considerados títulos de graduação aqueles obtidos em cursos com duração mínima de quatro anos ou 2.700 horas cursadas, e de pós-graduação tanto os de especialização, com carga horária presencial não inferior a 360 horas, quanto os graus acadêmicos de mestrado e doutorado.

Para fins do artigo primeiro, os postulantes deveriam submeter-se, conforme o artigo terceiro, às mesmas exigências previstas para os nacionais do país membro. Seria apenas conferido o direito ao exercício acadêmico e não profissional, nos termos do artigo quarto. O artigo quinto estipulava que o interessado em solicitar a admissão deveria “apresentar toda a documentação que comprove as condições exigidas” no protocolo, podendo-se exigir documentação complementar para identificar, no país que concede a admissão, a que título ou grau corresponderia a denominação constante no diploma.

O artigo sexto trazia regra importante: previa que cada Estado Parte manteria os demais informados sobre quais seriam as instituições e cursos reconhecidos compreendidos em tal protocolo. O artigo oitavo mencionava que em caso de controvérsias “em decorrência da aplicação, interpretação ou não cumprimento das disposições contidas no presente Protocolo”, dever-se-ia recorrer aos canais diplomáticos. Não resolvidas as pendências, deveriam ser “aplicados os procedimentos previstos no Sistema de Solução de Controvérsias vigente entre os Estados Partes do Tratado de Assunção.” Nesse ponto, ficam bastante claras as regras a serem seguidas para dirimir eventuais conflitos. Mais adiante veremos, entretanto, jamais foi respeitada essa disposição.

O artigo nono tratava da vigência, ao dispor que o protocolo, “parte integrante do Tratado de Assunção, entrará em vigor, para os dois primeiros Estados que o ratifiquem, 30 (trinta) dias após o depósito do segundo instrumento de ratificação” e, para os demais signatários, “entrará em vigor aos 30 (trinta) dias do depósito respectivo e na ordem em que forem depositadas as ratificações.” Esse dispositivo remete, portanto, aos procedimentos que internamente cada Estado deveria promover a fim de confirmar os termos do protocolo para que o mesmo então passasse a ter vigência.

A sistemática, a que antes fizemos alusão, é um dos elementos que dificultam a concretização de iniciativas no âmbito do Mercosul. As decisões adotadas não têm aplicação direta, necessitando a etapa de incorporação a cada ordenamento jurídico e dos procedimentos de depósito que, muitas vezes, além de demoradas, não se realizam. São fatores que geram insegurança jurídica e publicidade negativa para o bloco pela incapacidade de atender às expectativas sociais.

Em relação ao previsto no artigo oitavo, necessário esclarecer que o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul é regulamentado pelo Protocolo de Olivos (PO), assinado em 18 de fevereiro de 2002 e vigente desde 1º de janeiro de 2004. O Tribunal Permanente de Revisão (TPR) é o órgão principal do sistema e possui competência *rationae materiae* (em razão da matéria) em controvérsias que envolvam a interpretação e a aplicação de normativas do bloco. Tem competência também para conhecer e resolver recursos de revisão contra laudos dos Tribunais Arbitrais *Ad Hoc* (TAHM). Esses últimos são formados a partir de listas de árbitros depositadas por cada Estado Parte na Secretaria do Mercosul. O TPR começou a funcionar em 13 de agosto de 2004. Tem sede em Assunção. É integrado por quatro árbitros nacionais, um por país, e mais um quinto árbitro como representante comum e de escolha consensual.

Nogueira (2012, p. 4), quinto árbitro do TPR para o triênio 2012-2015, explica que o Brasil só veio a regulamentar as solicitações de “opiniões consultivas” em abril de 2012, quando o Supremo Tribunal Federal aprovou a Emenda nº 48 a seu Regimento Interno, incluindo a possibilidade:

Trata-se de poder formular, a pedido das mais altas instâncias judiciais dos estados-membros, de seus governos ou de instituições comuns do bloco, opiniões consultivas sobre questões específicas decorrentes de casos concretos. (...) O Brasil não havia regulamentado tais solicitações, o que esvaziava em grande medida a atuação do tribunal. A concentrar mais de 70% do PIB do Mercosul, o país é o grande contendor regional, quer pelo peso específico de sua economia, quer pela dimensão arrojada de comércio e investimentos. (NOGUEIRA, 2012, p. 4).

Os laudos proferidos pelos TAHM e pelo TPR serão obrigatórios para os Estados-Partes na controvérsia, quando adquiram força de caso julgado. As chamadas “opiniões consultivas” do TPR não são obrigatórias nem vinculantes.

#### 4.3.1 Anexo ao Protocolo: imprecisões

O protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul foi posteriormente complementado por um Anexo, aprovado nos termos da **Decisão CMC n° 26**, de 15 de dezembro de 1997. Foi resultado da XIII Reunião de Ministros da Educação, realizada em Montevideu, em 1° de dezembro de 1997. Essa reunião contou, também, com a presença do Ministro da Educação da República do Chile, que participou na qualidade de convidado, em razão da associação daquele país ao Mercosul.

O artigo primeiro do Anexo, que passaria a integrar o Protocolo e estaria sujeito aos mesmos procedimentos para a entrada em vigor, dispunha: “Art. 1 - Os graus acadêmicos de especialização [sic], mestrado e doutorado, mencionados no artigo segundo do Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do MERCOSUL, deverão estar devidamente reconhecidos pela legislação em vigor no Estado Parte outorgante.”

O texto comporta duas observações. A primeira: o dispositivo contém evidente imprecisão quando menciona “graus acadêmicos” englobando também os cursos de especialização. Tais cursos não conferem grau, apenas título, ao menos conforme a legislação educacional brasileira. Não são cursos regulares, posto que, via de regra, oferecidos esporadicamente. Não compõem a estrutura de cursos de uma instituição de ensino superior. A exceção, no Brasil, são as chamadas “residências médicas”, modalidade de ensino de pós-graduação destinada a médicos, sob a forma de cursos de especialização, caracterizada por treinamento em serviço e regida por legislação própria. O assunto é magistralmente tratado no **Parecer n° 977**, de 3 de dezembro de 1965, do antigo Conselho Federal de Educação<sup>80</sup>. Relatado pelo professor Newton Sucupira, o parecer é considerado o marco referencial da regulamentação da pós-graduação no Brasil.

O segundo aspecto: a exigência de os graus estarem “devidamente reconhecidos pela legislação em vigor no Estado Parte outorgante”. Não há no texto do Anexo nenhuma explicitação sobre o que se entende exatamente por isso. De acordo com a legislação brasileira, o termo “reconhecimento” é utilizado, em regra, para identificar o processo de avaliação a que se submete um curso superior já autorizado, nos termos do art. 46 da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que já estava

---

<sup>80</sup> Documenta. MEC/CFE. vol. n° 44, Brasília :dezembro de 1965, p. 67-86.

em vigor na época da celebração do protocolo. Antes da LDB, os termos “reconhecimento”, “reconhecidos” eram utilizados na legislação brasileira indistintamente tanto para cursos como para instituições. A Lei nº 5.540, de 28/11/68 (normas de organização e funcionamento do ensino superior), revogada em parte pela LDB, utilizava o termo “credenciado” para cursos de pós-graduação. O termo reconhecimento é ainda utilizado no art. 48, § 3º, da LDB, com o mesmo sentido de “revalidação”, quando a referência é feita ao processo necessário para garantir equivalência de diplomas de cursos de Mestrado e Doutorado expedidos por universidades estrangeiras. Quando a referência é feita a instituições de ensino superior, nossa legislação atual utiliza os termos “credenciamento” (e “recredenciamento”) para o procedimento que vai conferir chancela oficial ao funcionamento da unidade.

No caso em questão, a parte final do artigo 1 do Anexo ao protocolo menciona a legislação vigente no Estado que outorga, ou seja, que confere o título. Deste modo, o mais provável é que a referência seja, portanto, a graus concedidos (e os respectivos diplomas emitidos) por cursos que sejam reconhecidos, que funcionem legalmente, com autorização do respectivo sistema de ensino e periódico processo de avaliação. Se esse o entendimento, o mínimo esperado é que, antes de o Protocolo e o Anexo terem sido aprovados, fosse realizada a confrontação da legislação de cada Estado Parte acerca do tema.

O artigo primeiro do Protocolo menciona instituições “devidamente reconhecidas”. A referência é à instituição e não ao curso (ou grau) quando, conforme a atual legislação brasileira, o termo correto para referir-se às instituições seria “credenciadas” e, não, “reconhecidas”. O mesmo dispositivo inclusive relaciona as instituições aptas e capazes, portanto, de atestar a legalidade dos títulos: universidades no Paraguai; instituições de ensino superior no Brasil; instituições universitárias, na Argentina e no Uruguai.

As considerações realizadas neste tópico pretendem mostrar que havia indicativos, seis anos após a constituição do Setor Educacional, de falta de harmonização das legislações e de aproximação entre os sistemas nacionais e entre as instituições de ensino dos países membros. Seriam medidas preliminares fundamentais, quase óbvias, em um processo que almeja a conquista de patamares mais elevados de relacionamento numa área a qual se atribui dimensão especial nos marcos da integração regional.

Mais um registro é necessário relativamente às decisões daquela Reunião de Ministros em dezembro de 1997. Conforme a **Ata nº 2/97** da RME, foi também aprovada na ocasião uma recomendação para o estabelecimento de “Critérios Gerais para a Acreditação de

Programas de Pós-Graduação nos Países do Mercosul.”<sup>81</sup> Tal recomendação somente viria a ganhar contornos práticos mais de uma década depois, por ocasião do Seminário “Sistemas de Acreditação de Carreiras de Pós-Graduação no MERCOSUL” em 2009. Organizado nos marcos do Plano Operativo do Setor Educacional do Mercosul 2006-2010, o seminário teve lugar em Montevidéu, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro, sob os auspícios da Comissão Regional Coordenadora da Educação Superior do SEM.<sup>82</sup>

Para melhor compreensão do cenário em que as negociações eram desenvolvidas naqueles anos iniciais e as preocupações assinaladas à época, lembramos aqui a reunião conjunta entre os Ministros da Educação com seus pares dos Ministérios da Cultura. Naquela oportunidade, os Ministros firmaram documento (em espanhol no original) declarando diversos objetivos comuns e reconhecendo:

**5. Que la educación y la cultura son dimensiones fundamentales y estratégicas de cualquier proceso de integración**, y del MERCOSUR en particular, al tener en debida cuenta que :

a) **la dimensión cultural es indispensable para generar, sobre la base de nuestra propia identidad, un sentimiento regional de pertenencia**, así como para posibilitar la consolidación de pautas de comportamiento y de interrelación imprescindibles en cualquier sistema complejo de interacciones entre los seres humanos.

b) hoy, más que nunca, **el acceso a la información y a la educación de calidad**, que están en la base de la sociedad actual, son los factores centrales que impulsan y hacen posible el desarrollo económico y social con equidad, desplazando el tradicional concepto de las ‘ventajas comparativas’. (Grifo nosso).

Três aspectos merecem ser destacados da declaração conjunta. O primeiro deles, a demarcação dos campos da educação e da cultura como dimensões estratégicas do processo integracionista. Portanto, dever-se-ia esperar que tais áreas viessem a receber suporte político e institucional para concretizarem iniciativas, programas e ações. Em segundo, a preocupação com a identidade como solo gerador do “sentimento regional de pertencimento” que evoca noções distintas daquelas compreendidas por Bauman (2005) a respeito do assunto. Citando Siegfried Kracauer, Bauman (2005, p. 17-18) concorda que há dois tipos de comunidades: as de vida e as de destino. Nas primeiras, os integrantes viveriam “juntos numa ligação absoluta” e as outras seriam “fundidas unicamente por ideias ou por uma variedade de princípios”. Com base em tal dualidade é que para Bauman (2005, p. 17-18):

<sup>81</sup> Conforme vimos à p. 95, no âmbito do Mercosul, adotou-se, a partir do Sistema ARCU-SUL (que visa estabelecer critérios regionais de qualidade de cursos de graduação) o termo “acreditação” para alcançar uniformidade, uma vez que os países de língua espanhola o utilizam. No Brasil, a legislação emprega o termo credenciamento para referir-se a instituições e não a cursos. Estes devem obter autorização para funcionar e reconhecimento, após regular processo de avaliação.

<sup>82</sup> Atas da CRCES. Disponível em: <  
[http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=77&Itemid=32&limitstart=5](http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=77&Itemid=32&limitstart=5) >  
 Acesso em: 3 jul. 2010.

A questão da identidade só surge com a exposição a 'comunidades' da segunda categoria – e apenas porque existe mais de uma ideia para evocar e manter unida a 'comunidade fundida por ideias a que se é exposto em nosso mundo de diversidades e policultural. (...) Tornamo-nos conscientes de que o 'pertencimento' e a 'identidade' não têm a solidez de uma rocha, não são garantidos para toda a vida (...) Em outras palavras, a ideia de 'ter uma identidade' não vai ocorrer às pessoas enquanto o 'pertencimento' continuar sendo o seu destino, uma condição sem alternativa.(...). (BAUMAN, 2005, p. 17-18).

O terceiro aspecto a que nos referimos diz respeito à ênfase atribuída, na declaração conjunta, à “educação de qualidade” e ao acesso à informação como elementos fundamentais para o desenvolvimento harmônico, em lugar da especialização em alguns campos apenas. Mais uma vez, declarações de princípio são realizadas e valores exaltados com o objetivo de qualificar relações intersociais e interculturais. Sobre tal enfoque, Miranda (2001, p. 2-3), ainda que critique severamente a inexistência de um regime internacional educativo sustentado politicamente, enfatiza:

O laço intercultural é um dos assuntos que mais presença tem nas relações transnacionais da região (DEUTSCHER, 1989; ACHÚGAR e BUSTAMANTE, 1996; CALDERÓN et al., 1996; LARRAÍN, 1996; LÓPEZ e KÜPER, 1999). Os atores estatais tomaram nota desta crescente realidade, principalmente porque era um assunto relacionado às identidades e aos valores nacionais. <sup>2</sup> Em forma simultânea, estes atores também acreditaram que havia chegado o momento certo para construir uma lógica cultural do Mercosul (PINÓN, 1993; SARAIVA, 1997; LAMPERT, 1998; PEÑA, 1998). Tanto para um caso, como para o outro, os governos pensaram que a educação era o instrumento satisfatório de aproximação e de convergência. Para isso, se fomentou a integração educacional entre os Países sócios (LEMEZ, 1997; GABBIANI, 1997; MIRANDA, 1999a). Verdadeiramente, a educação passou a ser considerada uma variável a mais, entre as tantas destinadas a reforçar a estabilidade dos processos de integração em termos comerciais. (MIRANDA, 2001, p. 2-3).

Essas são questões que nos parecem ainda necessitarem de aprofundamento. A rigor, traduzem a necessidade de conformação do espaço simbólico, ao qual já fizemos referência, a partir de uma maior aproximação dos cidadãos do processo de construção do Mercosul.

Dando sequência à compreensão da tramitação do protocolo, veremos que o Conselho do Mercado Comum, na XIV Reunião, em Buenos Aires, em 23 de julho de 1998, aprovou a **Decisão CMC nº 11/98 (ANEXO E)**, que reproduz os textos do protocolo e do anexo para que a leitura de ambos os documentos oficiais se processasse corretamente. A finalidade era corrigir erros nas Decisões CMC nº 3/97 (Protocolo) e nº 26/97 e seu anexo, com relação respectivamente ao título (trocou-se, ao final, “nos Estados-Partes do Mercosul” por “nos Países do Mercosul”), e à data de assinatura do citado Protocolo (em vez de 11 de junho para 19 de junho de 1997). No anexo, em vez de “legislação em vigor”, por “legislação vigente.”

### 4.3.2 Derrogação do protocolo e novo acordo

Mais uma vez o protocolo será objeto de alterações. Na XV Reunião de Ministros da Educação, realizada em Brasília, em 20 de novembro de 1998, que contou com a presença do Ministro de Educação, Cultura e Desporto da República da Bolívia e da Chefe do Escritório de Relações Internacionais do Ministério da Educação do Chile, Estados associados ao Mercosul, foi acertada a “revisão do Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países do Mercosul, nos moldes sugeridos pelas Comissões Técnicas Regionais de Educação Superior e de Pós-Graduação”, de acordo com a Ata n° 2/98.<sup>83</sup>

Na reunião seguinte do Setor (XVI REM), em 28 de maio de 1999, em Assunção, foi aprovada a nova versão do “*Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países do Mercosul*, que substituiu a versão firmada em 11 de junho de 1997 em Assunção, República do Paraguai”, de acordo com o registro da Ata n° 1/99.<sup>84</sup> Cumprindo a sistemática prevista para a aprovação de atos internacionais, em atenção às competências dos órgãos que compõem a estrutura decisória do Mercosul, a nova versão do protocolo e todas as demais resoluções adotadas pela REM naquele encontro seriam encaminhadas à Reunião do GMC para posterior consideração pelo CMC.

Apesar de todo o percurso já cumprido, o Protocolo originalmente firmado foi derogado, dois anos depois, pela **Decisão CMC n° 4/99**, adotada na XVI reunião do Conselho do Mercado Comum, que ocorreu em Assunção, em 14/15 de junho de 1999.<sup>85</sup>

Foram revogadas, por aquele ato do CMC, conseqüentemente, as Decisões n° 3/97, n° 26/97 e n° 11/98. Em substituição, aprovou-se o “**Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul**”, em suas versões em espanhol e português, conforme o Anexo que integrou a **Decisão CMC n° 4/99 (ANEXO F)**. Na consideranda desta Decisão volta a aparecer menção à data de 11 de junho de 1997 (de celebração do Protocolo original na REM) e de 15 de dezembro de 1997 (de seu respectivo Anexo).<sup>86</sup>

<sup>83</sup> Disponível em: <[http://www.sic.inep.gov.br/pt/documentos/cat\\_view/98-documentos-e-referencias/41-atas-de-reuniao--actas-de-reunion--minutes/52-rme--rme--emm/178-1998](http://www.sic.inep.gov.br/pt/documentos/cat_view/98-documentos-e-referencias/41-atas-de-reuniao--actas-de-reunion--minutes/52-rme--rme--emm/178-1998)>. Acesso em: 3 jul. 2010.

<sup>84</sup> Disponível em: <[http://www.sic.inep.gov.br/pt/documentos/cat\\_view/98-documentos-e-referencias/41-atas-de-reuniao--actas-de-reunion--minutes/52-rme--rme--emm/179-1999](http://www.sic.inep.gov.br/pt/documentos/cat_view/98-documentos-e-referencias/41-atas-de-reuniao--actas-de-reunion--minutes/52-rme--rme--emm/179-1999)> Acesso em: 3 jul. 2010.

<sup>85</sup> Disponível em: <<http://www.mercosur.int/show?contentid=499>> Acesso em: 3 jul. 2010.

<sup>86</sup> Consideranda “é a indicação dos motivos e fundamentos de natureza política, econômica, cultural ou outra, que levam as Partes a celebrar o Ato; menção aos precedentes histórico-jurídicos do ato celebrado (...)”. Manual de Procedimentos/Prática Diplomática Brasileira. Brasil/MRE, 2010.

Além disso, o artigo doze do novo Acordo passa a estabelecer que a “Reunião de Ministros de Educação emitirá recomendações gerais para a implementação deste Acordo.” Remete-se assim para uma futura “regulamentação” os elementos que permitirão conferir ao acordo o que entendemos, com Barroso (1993; 1996), por “eficácia social”, a efetividade. Tais “recomendações gerais” somente vieram a ser aprovadas na XXXVII REM, realizada em 20 de novembro de 2009, em Montevideu. Constatou do Anexo IV da Ata dessa reunião, na forma de projeto de Decisão para a regulamentação do Acordo a ser remetido ao Grupo Mercado Comum para posterior remissão ao Conselho Mercado Comum. Desse modo, o CMC adotou em sua reunião de dezembro de 2009, **Decisão CMC nº 29** definindo procedimentos e critérios para a implementação do referido Acordo.<sup>87</sup>

Resultado da XVI Reunião de Ministros da Educação, levada a efeito na capital paraguaia em 28 de maio de 1999, e a par das mesmas considerações e da recomendação que figuravam no Protocolo original, o novo texto do Acordo acrescentou um parágrafo à consideranda. Ainda que se constitua em elemento de fundamentação dos dispositivos de caráter normativo que se seguirão, a leitura dessa parte que integra o texto nos parece reveladora. A nosso julgamento, importa quase uma ressalva ao que se vinha originalmente estabelecendo. E é justamente nestas considerações que se vai fazer, pela primeira vez no texto, menção a “padrões qualidade” e à necessidade de levar em consideração a dinâmica caracterizadora de cada um dos sistemas educacionais dos países do bloco. Mesmo sem definir claramente o que se entende por aquela expressão e de que forma tem vigência ou opera em cada país, o novo elemento passará a ser brandido como exigência fundamental para a consecução do acordo. É o seguinte o parágrafo incorporado aos elementos textuais que fundamentam o acordo:

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. (Grifo nosso).

O texto do artigo primeiro do Protocolo foi também alterado substancialmente. No novo Acordo aquele dispositivo recebeu a seguinte redação:

---

<sup>87</sup> Disponível em: < [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/1028/1/secretaria/decisões\\_2009](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/1028/1/secretaria/decisões_2009) > Acesso em: 3 jul. 2010. Ver **ANEXO H**.

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**. (Grifo nosso).

A expressão “*para o exercício de atividades acadêmicas*”, contida no Protocolo original (veja-se **ANEXO C**), foi substituída por “*para o exercício de atividades de docência e pesquisa*”, conforme vimos acima. Aqui, não há dúvida, buscou-se aclarar, determinar, precisar, enfim, a que atividades, de fato, se fazia referência. O restante do texto que no protocolo original era: “*os títulos de graduação e de pós-graduação, conferidos pelas seguintes instituições, devidamente reconhecidas: - universidades no Paraguai; - instituições de ensino superior no Brasil; - instituições universitárias, na Argentina e no Uruguai.*”, também sofreu significativa alteração, pois menciona-se agora, de modo impreciso, títulos “reconhecidos e credenciados”. Foi acrescida, ainda, como frisamos, a exigência do estabelecimento de procedimentos e critérios para a implementação do Acordo. Essa alteração significou a remessa do tema à futura e posterior regulamentação. Tal fato vai configurar, na prática, o sobrestamento de qualquer ação relativa à admissão de títulos para os fins previstos naquele Acordo, até que se fossem estabelecidos os procedimentos e os critérios pertinentes. Ademais, não se precisou no texto - o que poderia ter sido feito até por maior clareza -, os prazos em que deveriam estar definidos procedimentos e critérios para a implementação.

#### **4.3.2.1 A adesão de Bolívia e Chile ao Acordo**

O Conselho do Mercado Comum adotaria, ainda, naquela XVI Reunião, em meados de junho de 1999, a **Decisão nº 5/99 (ANEXO G)**, aprovando a assinatura do “*Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, na República da Bolívia e na República do Chile*”, cujas versões em espanhol e português constaram como Anexo e integraram a Decisão.

A Decisão do CMC foi consequência de deliberação da Primeira Reunião de Ministros de Educação dos Estados-Partes do Mercosul, Chile e Bolívia, ocasião em que se estabeleceu o texto do Acordo incluindo os dois estados associados. Segundo informações constantes da página mantida pelo Ministério das Relações Exteriores do governo paraguaio, em que registra-se o Estado de Ratificação dos atos internacionais firmados no âmbito do Mercosul, esse Acordo não está ainda vigente pois apenas o Paraguai o teria ratificado, por

meio da **Lei n° 3.304**, de 11 de setembro de 2007, promovendo o depósito do instrumento de ratificação em 26 de dezembro de 2007.

Agora, portanto, há dois acordos contemplando a mesma finalidade e com conteúdo semelhante, diferenciado-se um deles apenas no tocante à adesão de dois países associados.

As condições para a participação de terceiros países - os associados -, em reuniões do Mercosul foram estabelecidas pela **Decisão CMC n° 14/96**. Nos termos do artigo segundo da **Decisão n° 14/96**, a “participação se dará caso a caso, na qualidade de convidado “*ad hoc*”, sempre que o tema abordado for de interesse comum, registrando-se sua presença em ata. Essa participação somente ocorrerá: a) para os países-membros da ALADI com os quais o MERCOSUL celebrou acordos de livre comércio; b) em nível técnico, exclusivamente no âmbito dos Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum e das Reuniões Especializadas (casos em que não firmarão as respectivas atas), e das Reuniões de Ministros do MERCOSUL; c) na abordagem de temas que já tenham seu "regime MERCOSUL" previamente definido e que não envolvam política comercial ou tarifária de União Aduaneira.

A adesão de Bolívia e Chile àquele acordo educacional foi possível, portanto, tendo em vista o **Acordo de Complementação Econômica n° 36**, subscrito entre o Mercosul e a República da Bolívia, o **Acordo de Complementação Econômica n° 35**, subscrito entre o Mercosul e a República do Chile e, ainda, a **Decisão do Conselho do Mercado Comum n° 12/97**, que trata da “Participação do Chile em Reuniões do Mercosul”.

Em 2004, na XXVI Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em 7 de julho, em Assunção, foram revogadas disposições das Decisões n° 14/96, 12/97, e ainda, 38/03 e 39/03 do CMC. Por meio da **Decisão n° 18/04** foi alterado, assim, o “*Regime de Participação dos Estados Associados ao Mercosul*”, que, àquela altura, já contava também com a associação do Peru.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> O Chile formalizou sua associação em 25 de junho de 1996, durante a X Reunião do CMC, em San Luis, Argentina, através da assinatura do *Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Chile* (ACE n° 35; **CMC n° 3/96**). A Bolívia formalizou sua associação na XI Reunião, em Fortaleza, Brasil, em 17 de dezembro de 1996, por meio da **Decisão CMC n° 36** (Assinatura do *Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Bolívia*). Em 2007 foi constituído grupo *ad hoc* para definir termos de incorporação da Bolívia como Estado Parte (**Decisão CMC n° 01/07**). O Peru associou-se ao Mercosul em 2003, com a assinatura do *Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Peru* (**CMC n° 39/03**). A Colômbia, Equador e Venezuela formalizaram sua associação ao Mercosul em 2004, mediante a assinatura do *Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Colômbia, Equador e Venezuela* (**CMC n° 59/04**). A Venezuela ratificou o Acordo Marco para Adesão ao Mercosul (**CMC n° 29/2005**), de 8/12/2005, por meio de Protocolo firmado em 4 de julho de 2006. O ingresso oficial da Venezuela ao Mercosul ocorreu em 31/07/2012 na Cúpula Extraordinária em Brasília. Por meio da **Decisão CMC n° 38/11** foi constituído Grupo de Trabalho *ad hoc* para a incorporação da República do Equador como Estado Parte.

#### 4.3.2.2 A vigência do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários

Interessa-nos deste tópico em diante destacar aspectos específicos do texto do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do Mercosul, celebrado em junho de 1999. Conforme o artigo nono, o Acordo entraria em vigor para os dois primeiros Estados que o ratificassem, 30 dias após o depósito do segundo instrumento de ratificação. Para os demais signatários, aos 30 dias do depósito respectivo e na ordem em que fossem depositadas as ratificações. O depositário do Acordo, nos termos do artigo onze, assim como dos instrumentos de ratificação, seria o Governo do Paraguai. Incumbiria àquele Governo enviar cópias autenticadas dos instrumentos aos Governos dos demais Estados-Partes, informando, ainda, a data do depósito (dos instrumentos de ratificação) e a entrada em vigor do mencionado acordo.

A Argentina procedeu à ratificação por meio da **Lei n° 25.521**, cujo depósito ocorreu a 26 de abril de 2002. No Brasil, por meio do **Decreto Legislativo n° 800/2003**<sup>89</sup> foi aprovado o texto do Acordo, sujeitando ainda à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar alteração ou revisão do referido Acordo, ou que venham acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal. O ato emanado do Congresso foi depositado pelo governo brasileiro junto à Secretaria Administrativa do Mercosul, em Assunção, em 21 de maio de 2004. Deste modo, cumprindo a sistemática prevista, o acordo entrou em vigor para Brasil e Argentina no dia 20 de junho de 2004, ou seja, 30 dias após o depósito do segundo instrumento de ratificação.

Em cumprimento, por outro lado, à sistemática adotada no Brasil para a internalização de atos internacionais, o Executivo Federal expediria, 22 meses depois da publicação do ato do Congresso Nacional, o **Decreto n° 5.518**, de 23 de agosto de 2005, que “Promulga o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do Mercosul”, cuja íntegra foi apensada ao citado decreto a fim de que, nos termos do art. 1º, seja “executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.”

Em dezembro de 2005, o então Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC), Nelson Maculan, expediria o **Ofício Circular n° 152/2005-MEC/SESu/GAB** informando aos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior de todo o país “sobre a ratificação e incorporação ao ordenamento jurídico nacional do Acordo de

---

<sup>89</sup> Publicado no Diário Oficial da União de 24/10/2003, Seção 1, página 4.

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.”<sup>90</sup> No documento, o titular da SESu/MEC é taxativo ao afirmar:

- (...) 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**.
3. Encaminho anexo o texto do referido Acordo, para que se esclareçam todas as condições e ressalvas inerentes a este.
4. Enfatizo, principalmente, que **o Acordo se refere à admissão de diplomas dos Estados Partes unicamente para o exercício de atividades de docência e pesquisas nas instituições de ensino superior**. Para os demais casos, permanecem os procedimentos definidos na legislação vigente.
5. Peço a Vossa Magnificência que encaminhe o texto do referido Acordo aos departamentos competentes em sua Universidade, para conhecimento e providências que forem necessárias. (...). (Grifo nosso).

No mesmo mês e ano em que foi emitido o ofício do titular da Sesu, o então Diretor de Avaliação da Capes, Renato Janine Ribeiro, assinaria a nota, à época disponibilizada na página da instituição na Internet, com esclarecimentos sobre uma outra realidade, qual seja, a impossibilidade de admissão de diploma conferido por curso “ofertado no Brasil, por instituição estrangeira, sem o devido reconhecimento do MEC”, em razão da existência de normas do CNE a esse respeito. O entendimento exarado manifestava também restrição ao alcance do acordo, confundindo questões de ordem distintas. Dizia a nota, cuja íntegra transcrevemos para melhor compreensão:

- ACORDO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS EMITIDOS POR PAÍSES DO MERCOSUL
- Diante de dúvidas que têm sido suscitadas junto à Capes, a Diretoria de Avaliação esclarece:
1. O Acordo de Admissão de Títulos emitidos por países do Mercosul, promulgado pelo Decreto nº 5.518, de 23/08/2005, **aplica-se exclusivamente aos diplomas decorrentes de estudos realizados em território argentino, uruguaio ou paraguaio**, em curso ministrado conforme a legislação do respectivo país;
2. **Não pode ser objeto da admissão diploma conferido em razão de curso ofertado no Brasil, por instituição estrangeira**, sem o devido reconhecimento do MEC, prática que é manifestamente ilegal;
3. É, portanto, ilegal qualquer tentativa de substituição dos procedimentos preconizados pela Resolução CNE/CES nº 2/2001, modificada pela Resolução nº 2/2005 do mesmo órgão.<sup>91</sup> (Grifo nosso).

Desde a aprovação do texto final do Acordo, em junho de 1999, passaram-se seis anos até a promulgação do decreto pelo Presidente da República do Brasil. Mesmo assim as

<sup>90</sup> Disponível em: < <http://www.mercosuleducacional.com.br/conteudo.view.php?id=63> > Acesso em: 25 jul. 2010.

<sup>91</sup> Disponível em: < [http://www.capes.gov.br/capes/portal/conteudo/10/In\\_09122005S.htm](http://www.capes.gov.br/capes/portal/conteudo/10/In_09122005S.htm) > Acesso em: 10 dez 2005.

questões relativas à implementação do Acordo, vazado, como se viu, em termos imprecisos, não estavam claras e continuavam sendo objeto de manifestação e de pareceres de dirigentes e de órgãos do próprio MEC ou vinculados àquele Ministério.

#### 4.3.2.3 Consultas à Procuradoria da Capes e ao CNE

Em 2003, dois anos antes da emissão daquela nota pela Capes, o Pró-Reitor de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Universidade Católica de Pelotas, professor William Peres, solicitou ao Procurador-Chefe da CAPES, Dr. José Tavares Santos, parecer a respeito do **Decreto Legislativo nº 800/2003**. A consulta visava obter “*orientação oficial da CAPES de como devemos proceder em relação aos títulos obtidos nos países no MERCOSUL e sua convalidação [SIC] em nosso país.*”

A tramitação da consulta do Pró-Reitor da PUC será narrada no **Parecer CNE/CES nº 106/2007** da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. Em razão da solicitação formulada, o Procurador-Chefe da CAPES recebeu da Procuradoria Federal da AGU o **Parecer PGF nº 122/JL/03**, de 2/12/2003, que, em resumo, indicou que se aguardasse “as recomendações, procedimentos e critérios” a serem estabelecidos pelos organismos competentes para a implementação do Acordo, conforme mencionado no artigo primeiro daquele ato internacional.

O Parecer foi submetido à aprovação da Presidência da Capes pelo Procurador-Chefe da Procuradoria-Geral Federal na Capes, José Tavares, que acrescentou nova interpretação e orientação àquele Parecer, julgando possível a aplicação imediata pelas universidades. Mas, ao final, propôs a remessa da solicitação de esclarecimentos ao CNE, nos seguintes termos:

Pensamos que **mesmo 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**. **O Conselho Nacional de Educação poderá uniformizar procedimentos, possivelmente indicando apostilamento específico, ou registro**, a exemplo do que dispunha o artigo 2º, parágrafo único, da Resolução nº 3, de 10/6/85, evitando comprovações sucessivas, na hipótese do titulado vir a exercer atividades em mais de uma instituição brasileira. **A uniformização não nos parece imprescindível, entretanto, para a aplicação das disposições do Acordo**, devendo a Universidade buscar os elementos de convicção julgados próprios e coerentes com a motivação do ato. Sugerimos seja a solicitação remetida ao CNE.” (Grifo nosso).

De acordo com a narrativa que consta do **Parecer CNE/CES n° 106/2007**, o **Parecer PGF n° 122/JL/03** foi aprovado, com ressalvas, pela Presidência da Capes e encaminhado ao CNE, em fevereiro de 2004:

*Considerando a deliberação do CTC – Conselho Técnico Científico da CAPES, ocorrida em 9/2/2004, o presidente prof. Jorge Almeida Guimarães aprovou o Parecer PGF n° 122/JL/03, de 2/12/2003 e a adição feita pelo Procurador-Chefe, 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. Segundo o Presidente da CAPES, a natureza da admissão de título de que trata 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, requer aplicabilidade exclusivamente para a instituição de ensino brasileira que proceder ao exame do título para os fins de docência e/ou pesquisa.*

Com esta ressalva, o processo foi encaminhado ao CNE em 19/2/2004. (Grifo nosso).

Em que pese a ressalva oposta pelo Presidente da Capes ao aprovar o Parecer, o certo é que a interpretação aduzida pelo Procurador-Chefe conferiu um novo rumo à compreensão do significado e do alcance do Acordo. Tavares entendia que competiria desde logo às universidades a incumbência de examinar os diplomas e admiti-los para os fins previstos no artigo primeiro do Acordo. Se o exame resultasse positivo, seria permitido o exercício da docência e da pesquisa somente na instituição de ensino que procedeu à análise.

Em vez de considerar a questão do reconhecimento automático dos títulos e graus emitidos pelas instituições de ensino superior ou universidades dos países signatários, o Procurador-Chefe da Capes valeu-se de interpretação gramatical dos dispositivos do Acordo, colocando em relevo o significado do termo “admissão”. Essa interpretação ficou bastante clara quando, uma vez mais, aquela Procuradoria manifestou-se sobre o assunto, por meio do **Parecer PF-CAPES n° 003/JT**, de 11/01/2007. Com base nesse novo Parecer é que o Conselho Nacional de Educação emitiria orientação às IES ao aprovar o citado **Parecer CNE/CES n° 106/2007**.

O processo encaminhado pela Presidência da Capes em 19 de fevereiro de 2004 dormitou no Conselho Nacional de Educação (CNE). Em 18 de janeiro de 2007, o presidente da CAPES enviou ao CNE o Ofício n° 17/2007/PR/CAPES, acrescido daquele **Parecer PF-CAPES n° 003/JT**, de 2007, dizendo esperar que o referido documento pudesse subsidiar o CNE nas discussões sobre o tema.

O **Parecer PF-CAPES n° 003/JT** (“Assunto: Admissão de Título conferido por país do Mercosul e exercício permanente da docência no Brasil.”) em síntese, informava:

2. O Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL (...) **instituiu a admissão, um procedimento para a validação no Brasil dos diplomas de pós-graduação outorgados por estudos realizados no Paraguai, no Uruguai e na Argentina.** Isto é o que se depreende do artigo 6º do pacto.

3. Deve-se, entretanto, atentar que o **novo procedimento produz efeitos jurídicos distintos do reconhecimento,** previsto nos §§ 2º e 3º, do artigo 48, da Lei n.º 9.394, de 20/12/96, a LDB, sendo restrito para o exercício de atividades acadêmicas, conforme elucidam os artigos 1º e 5º do Acordo, este último, nos termos seguintes:

*“Artigo Quinto*

*A admissão outorgada em virtude do Artigo Primeiro deste Acordo somente conferirá direito ao exercício das atividades de docência e pesquisa nas instituições nele referidas, devendo o reconhecimento de títulos para qualquer outro efeito que não o ali estabelecido, reger-se-á pelas normas específicas dos Estados Partes.”*

4. **Embora as recomendações gerais** aludidas no Artigo Doze do Acordo **não tenham sido editadas, tampouco tenham os Estados Parte formalizado as comunicações sobre as instituições com seus respectivos cursos reconhecidos e credenciados,** na forma do Artigo Sétimo, **entendo que os organismos competentes para proceder a admissão,** referidos no Artigo Primeiro, **sejam as universidades qualificadas para o reconhecimento, conforme a LDB.** (Grifo nosso).

Após outras considerações de ordem jurídica, o Procurador-Chefe da Capes conclui o Parecer, inovando na interpretação ao considerar a “admissão” como um tipo especial de procedimento:

(...) 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.** 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.

16. Ressalva-se **manifestação em contrário do CNE,** onde tramita o Processo: 23038.000777/2004-84, com o objetivo de solução para a controvérsia, ou, do Conselho de Ministros da Educação, na forma do Artigo Doze do pacto: *“A reunião de Ministros de Educação emitirá recomendações gerais para a implementação deste Acordo.”*

Este Parecer apresenta a síntese das respostas oferecidas às inúmeras consultas sobre o tema. Daí parece oportuna sua **divulgação no site da CAPES, caso mereça aprovação da Presidência, e encaminhamento ao CNE, com o pedido para que seja juntado ao Processo reportado no parágrafo anterior,** colaborando com o estudo que ali está sendo procedido. (Grifo nosso).

Em vista do novo apelo da Presidência da Capes e da juntada do **Parecer PF-CAPES n.º 003/JT** ao processo que lá se encontrava desde 2004, a Câmara de Educação Superior do CNE finalmente emitiria o supramencionado **Parecer n.º 106.** Aprovado na

reunião de 9 de maio de 2007, esse Parecer seria homologado dois meses depois por Despacho do Ministro da Educação (publicado no Diário Oficial da União de 9/07/2007).<sup>92</sup>

Relatado pela conselheira Marília Ancona-Lopez - cujo voto foi aprovado por unanimidade pela Câmara de Educação Superior -, o Parecer ancorou-se na interpretação do chefe da Procuradoria da Capes. Conclui pelo “caráter temporário” do exercício das atividades de pesquisa e docência; pela não imediata adoção do título e, ainda, pela manutenção da exigência do procedimento de reconhecimento (revalidação) dos títulos em caso de exercício permanente, na forma seguinte:

## II – VOTO DA RELATORA

1. O Decreto Legislativo nº 800, de 23/10/2003, promulgado pelo Decreto nº 5.518, de 23/8/2005, 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**;
2. **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**;
3. **A admissão do título 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;
4. A admissão do título universitário implica:
  - a) a comprovação da validade jurídica do documento no país de origem,
  - b) **a comprovação de que os estudos se desenvolveram, efetivamente, no exterior e não no Brasil**;
  - c) o estabelecimento de correspondência do título ou grau no sistema brasileiro;
  - d) a verificação da duração mínima, presencial, do curso realizado;
  - e) **a destinação da aplicação do diploma, essencialmente acadêmica e em caráter temporário**;
5. **A admissão do título universitário** 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**;
6. **A obtenção do título universitário obtido [SIC] por brasileiros nos Estados Partes do Mercosul exige reconhecimento conforme a legislação vigente.**” (Grifo nosso).

Maliska (2009, p. 4-5) discorda frontalmente das posições do Procurador Federal Chefe da Capes. Na análise que realiza do texto do acordo, defende que os títulos obtidos em “cursos universitários reconhecidos e credenciados como tais pelo país de origem sejam em nível de graduação ou pós-graduação (...), habilitariam os titulares a validarem tais títulos em

<sup>92</sup> A homologação ministerial, prevista no artigo 2º da **Lei nº 9.131**, de 24 de novembro de 1995, que “*Altera dispositivos da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências*”, é o ato que confere eficácia aos pareceres aprovados pelas Câmaras do Conselho Nacional de Educação.

outro país membro para fins de docência e pesquisa (...)”, desde que tivessem carga horária prevista e instruídos com a documentação pertinente. As universidades, segundo o autor, cumpririam apenas “exigências formais de ‘validação’ do diploma, sem adentrar no mérito do estudo.” Para Maliska (2009, p. 5), que é também Procurador Federal, Chefe da Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Paraná, quatro motivos poderiam ser aduzidos em contraposição à argumentação expendida pelo setor jurídico da Capes:

**Não há como prosperar o entendimento que reduz as atividades de docência e pesquisa, núcleo essencial do Acordo aqui discutido, à mera condição de atividades de ‘natureza temporária’.** As objeções a esse entendimento provêm de campos distintos. Primeiro, em razão de que esse entendimento, por analogia, deveria ser aplicado aos países que não integram o Mercosul, de modo que, qualquer professor estrangeiro convidado para participar de Banca de Doutorado no Brasil, por exemplo, para poder ser aceito, deveria validar o título no País antes da participação na Banca. (...) Esse entendimento levaria a uma burocratização dos procedimentos (...). Segundo, em razão de que **a norma não foi editada para criar mais obstáculos ao processo de intercâmbio acadêmico, visto que em seu preâmbulo consta que a finalidade do Acordo é facilitar a cooperação universitária.** Terceiro, que **a integração do Mercosul é uma determinação constitucional brasileira, de modo que os procedimentos em nível regional não devem ter seus alcances reduzidos de tal forma.** Quarto, por fim, uma **restrição de tal magnitude deveria constar do próprio texto.** (MALISKA, 2009, p. 5, grifo nosso).

No mesmo ensaio, Maliska (2009, p. 7) critica também a posição adotada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do Recurso Especial nº 971962/RS. Ao analisar o art. 1º do acordo (procedimentos e critérios para implementação), o STJ entendeu, segundo Maliska, que estar-se-ia remetendo o assunto para a “regra geral de revalidação”, no que discorda com veemência o autor nos termos seguintes:

Essa interpretação não encontra fundamento quando se aponta para o objetivo do texto normativo. Qual seria a finalidade da norma ao estabelecer procedimento específico para exercício de atividades de docência e pesquisa? Se inclusive para tal finalidade se faz necessário revalidar o título, então ele passa a valer no país para todas as finalidade legais, não apenas para o exercício de atividades de docência e pesquisa. Desta forma, a interpretação do Superior Tribunal de Justiça acaba por retirar do texto a sua força normativa essencial, que se constitui no procedimento diferenciado. A interpretação da norma deve levar em consideração seu contexto e a sua finalidade.<sup>19</sup> (MALISKA, 2009, p. 7)

Maliska (2009, p. 6-7) considera, entretanto, “necessária a salvaguarda dos padrões de qualidade vigentes em cada País”, aspecto que avalia como fundamental a partir do entendimento de que o processo de integração visaria também o aperfeiçoamento das instituições. Seriam estas “condições materiais de nivelamento para a plena eficácia do Acordo (...), sob pena de o processo integracionista implicar em um retrocesso dos níveis de exigência já alcançados no plano nacional.”

#### 4.3.2.4 Acordo com o Paraguai e rede de intercâmbio

Apesar do estabelecimento de critérios, da aprovação e da homologação do Parecer do CNE, não foi ainda desta vez que as questões ficaram definitivamente esclarecidas.

Paralelamente, no mesmo mês de maio de 2007, os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil, e Nicanor Duarte, do Paraguai, assinariam, no dia 21, em Assunção, Paraguai, o **Programa Executivo Educacional** que seria desenvolvido até 2009.<sup>93</sup> De acordo com informações da época a “*agenda educacional bilateral prevê uma série de ações: cooperação entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC) e a Universidade Nacional de Assunção (UNA) para criação de curso de mestrado em língua portuguesa; ampliação de programas de bolsas de estudos e de mobilidade de estudantes e professores; e criação de escolas interculturais multilíngües.(...)*”

O item mais importante do Programa Executivo Educacional, entretanto, seria a constituição de uma rede de intercâmbio acadêmico entre sete universidades brasileiras, sendo duas federais e cinco estaduais do Paraná, quatro universidades públicas paraguaias e o Parque Tecnológico de Itaipu (PTI). Nas instalações do PTI poderia vir a funcionar, segundo ainda a notícia, um “pólo do Espaço Regional de Educação Superior do Mercosul, também denominado Instituto Mercosul de Estudos Avançados”. A proposta do IMEA seria apresentada a Ministros da Educação dos Estados-Partes do Mercosul em junho de 2007, em reunião ocorrida na capital paraguaia, e lançado oficialmente em novembro de 2007. Funciona hoje junto à Universidade Federal de Integração Latino-Americana (Unila), em Foz do Iguaçu, no Paraná.

O acordo bilateral Brasil-Paraguai representa o esforço para superar as assimetrias existentes na estrutura do ensino superior da região, em que coexistem sistemas educacionais mais e menos estruturados. Tais acordos demonstram que não basta o estabelecimento de protocolos no contexto do Mercosul Educacional. Será necessário aproximar, por meio de projetos e atividades concretas, os próprios dirigentes e instituições. E, ainda, fortalecer intercâmbios que possam contribuir para atender demandas já existentes e elevar os níveis organizacionais e acadêmicos das IES com menor capacidade de resposta às exigências da sociedade do conhecimento.

Apenas em 2003, como vimos, o Paraguai criou a sua Agência Nacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior. E o Uruguai ainda não conta com tal agência. Outro agravante, resultado das assimetrias, reside na diversidade de níveis organizacionais

---

<sup>93</sup> Mais informações em: < [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8217](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=8217)> Acesso em: 22 mai. 2007.

entre as próprias instituições, conforme privilegiem determinados tipos de atividades acadêmicas. Todos esses fatores somam-se às dificuldades e criam oposição à implementação dos protocolos que possam representar condição de igualdade na admissão ou reconhecimento de títulos e graus acadêmicos

Foi também, somente em 2003, criada em Buenos Aires a Rede Ibero-Americana para a Acreditação da Qualidade da Educação Superior (RIACES), integrada por agências de acreditação nacionais ou regionais e por organismos de governo responsáveis pelas políticas relativas à qualidade da educação superior. Entre os objetivos principais da rede encontra-se a preocupação em promover a cooperação e o intercâmbio de informações, contribuir para o reconhecimento de títulos e de estudos para facilitar a mobilidade de estudantes, docentes e profissionais, incrementar ações que assegurem a qualidade, e apoiar o desenvolvimento de instâncias de avaliação e de acreditação nos países da região que ainda não as possuem.

#### **4.3.2.5 Novos pareceres do CNE**

Excluindo as iniciativas paralelas com o intento de aproximar países e instituições, o fato é que a questão do reconhecimento dos títulos estava longe de ser resolvida. Ainda em 2007, a Câmara de Educação Superior do CNE aprovaria o **Parecer nº 227**, de 8 de novembro, tratando uma vez mais da “Admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos Estados-Partes do MERCOSUL”.

O Parecer foi resultado de consulta dirigida pelo Deputado Federal Paulo Pimenta (PT-RS), inicialmente à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC), em 12 de dezembro de 2006. O objetivo era esclarecer como ficaria a situação de um grupo de professores da Escola Agrotécnica de Sertão, no Rio Grande do Sul, que estava prestes a concluir cursos de Mestrado e de Doutorado em uma instituição de ensino superior do Paraguai (Uninorte). O agravante, no caso, é que os docentes frequentavam tais cursos com liberação da instituição e autorização do próprio Ministro de Estado da Educação, uma vez que aquela Escola Agrotécnica integra a rede federal de ensino.

O Procurador da instituição pública brasileira considerara não ser necessária “revalidação/reconhecimento” dos futuros títulos. Nos documentos remetidos à SETEC/MEC pelo parlamentar constava ainda referência àquele Ofício circular nº 152/2005, que o titular da SESu/MEC encaminhara à época aos dirigentes das instituições de ensino superior de todo o país, indicando a admissão automática dos títulos em razão da edição do **Decreto nº 5.518/2005**, promulgando o Acordo firmado no âmbito do Mercosul.

Desse **Parecer CNE nº 227/2007** consta referência ao Ofício Circular nº 037/2007 – GAB/SETEC/MEC dirigido aos Diretores Gerais dos CEFET's, que trata dos cursos de pós-graduação e revalidação de diplomas obtidos no Paraguai. No Ofício, reproduziu-se alerta da Capes no sentido de “*que tais cursos não possuem a qualidade desejada (inclusive tendo o apoio da ministra da educação do Paraguai) e, portanto, os títulos acabam não sendo reconhecidos pelas universidades brasileiras.*” A ministra da Educação do Paraguai, à época, Blanca Ovelar de Duarte, teria afirmado, em entrevista ao jornal *ABC Color*, que existiriam “*programas no Paraguai sem qualquer qualidade*”, de acordo com declaração reproduzida na edição de 6 de abril de 2005 do diário brasileiro O Estado de S. Paulo, em matéria sob o título “*Cursos de mestrado e doutorado, contrabandeados do Paraguai*”.<sup>94</sup>

O Parecer da CES/CNE vai mencionar ainda o citado **Parecer PF-CAPES nº 003/JT**, de 2007. E, também, o **Parecer nº 106/2007** (homologado e publicado no Diário Oficial da União de 9/7/2007), em que a mesma CES “*esclarece as dúvidas sobre a admissão automática de títulos obtidos nos Estados-Partes do MERCOSUL, apontando para a distinção entre admissão temporária dos títulos obtidos nos Estados-Partes do MERCOSUL por estrangeiros, e o reconhecimento dos títulos obtidos nesses Estados por brasileiros.*”

O **Parecer CNE/CES nº 227/2007** foi homologado por Despacho do Ministro da Educação, publicado no Diário Oficial da União de 18/01/2008. Relatado também pela conselheira Marília Ancona-Lopez, cujo voto, aprovado por unanimidade pelos membros da Câmara de Educação Superior, concluía taxativamente que:

**A validade nacional de títulos e graus universitários obtidos por brasileiros nos Estados-Partes do MERCOSUL requer reconhecimento por universidade brasileira que possua curso de pós-graduação avaliado, recomendado pela CAPES e reconhecido pelo MEC.** O curso deve ser na mesma área do conhecimento e em nível de titulação equivalente ou superior (art. 48, da Lei de Diretrizes e Bases). (Grifo nosso).

Tal conclusão remete ao trâmite comum do reconhecimento, da revalidação. Se assim é, aponta o CNE para a desnecessidade, para a falta de sentido objetivo, portanto, de existência de um acordo internacional que visa facilitar e permitir a admissão de títulos e graus.

O CNE voltaria a retomar a questão ao apreciar a **Indicação CNE/CES nº 6/2008**, que “*trata do reconhecimento de títulos de pós-graduação *stricto sensu*, mestrado e doutorado, obtidos nos Estados Partes do MERCOSUL*”. Conforme o artigo 18, inciso I, do Regimento

---

<sup>94</sup> Disponível em: < [http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/mestrado\\_doutorado\\_do\\_paraguai.htm](http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/mestrado_doutorado_do_paraguai.htm) > Acesso em: 8 abr. de 2005.

Interno (RI) do CNE, Indicação é o “ato propositivo subscrito por um ou mais Conselheiros, contendo sugestão justificada de estudo sobre qualquer matéria de interesse do CNE.” O § 1º do mesmo dispositivo do RI disciplina que caso a indicação, independentemente do mérito, seja aprovada, é designada comissão para estudo da matéria e conseqüente parecer. Com base naquela Indicação, o CNE aprovaria, em 5 de novembro de 2008, o **Parecer CNE/CES nº 218/2008**, cuja relatoria uma vez mais estava a cargo da conselheira Marília Ancona-Lopez. Esse Parecer historia novamente toda a situação relativa ao Acordo e propõe o estabelecimento de “normas sobre o reconhecimento de títulos de pós-graduação obtidos nos Estados-Partes do MERCOSUL, (...) na forma do Projeto de Resolução anexo.”<sup>95</sup>

Os dispositivos do Projeto de Resolução nada mais seriam do que a configuração normativa dos itens constantes do voto da conselheira no anterior **Parecer CNE/CES nº 106/2007**. Deste modo, pode-se inferir que a intenção do CNE, com o novo Parecer que incluía Projeto de Resolução, era realmente normatizar em definitivo a questão. Caso o Parecer fosse homologado pelo Ministro da Educação, permitiria a publicação da Resolução nos termos propostos. Tal normatização, por meio de Resolução, dar-se-ia com base naqueles seis itens sintetizados no **Parecer CNE/CES nº 106/2007**.

Encaminhado ao Gabinete do Ministro da Educação para homologação, o Processo relativo ao **Parecer CNE/CES nº 218/2008** prosseguiu para análise e manifestação da Consultoria Jurídica do MEC. Os detalhes sobre a tramitação desse processo no MEC e na Capes virão a público bem mais tarde, quando o CNE disponibilizou o acesso à íntegra de um novo Parecer que, para surpresa geral da Nação, havia sido aprovado na reunião ordinária de maio de 2010. A divulgação ocorre apenas a 23 de julho de 2010, data em que foi publicado no Diário Oficial da União, à página 9, da Seção 1, na parte final da Súmula de Pareceres da reunião ordinária dos dias 4, 5, 6 e 7 de maio/2010 do CNE, o extrato do **Parecer CNE/CES nº 118/2010**, aprovado em 7 de maio de 2010:

Processo: 23001.000190/2008-16 **Parecer: CNE/CES 118/2010** Relatora: Marília Ancona-Lopez Interessado: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior - Brasília/DF Assunto: **Reexame do Parecer CNE/CES nº 218/2008**, que aprecia a Indicação CNE/CES nº 6/2008, que trata do reconhecimento de títulos de pós-graduação stricto sensu, mestrado e doutorado, obtidos nos Estados Partes do MERCOSUL Voto da relatora: Assim, considerando o exposto, **submeto à deliberação da Câmara de Educação Superior o presente Parecer e o Projeto**

---

<sup>95</sup> De acordo com o artigo 18, caput, inciso III, do Regimento Interno do CNE, instituído pela Portaria MEC nº 1.306, de 2/09/1999, resultante da homologação do **Parecer CNE/CP nº 99**, de 6 de julho de 1999, **Resolução** é ato decorrente de parecer, destinado a estabelecer normas a serem observadas pelos sistemas de ensino sobre matéria de competência do Conselho Pleno ou das Câmaras.

**de Resolução anexo**, que dispõe sobre o reconhecimento de títulos de pós-graduação *stricto sensu*, mestrado e doutorado, obtidos nos Estados Partes do MERCOSUL. Decisão da Câmara: APROVADO por unanimidade. (Grifo nosso).

A questão seguia, assim, sem solução definitiva e agora com novos ingredientes, pois, a essa altura, já se tornara pública a aprovação da **Decisão CMC nº 29/09** relativa a "*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*".

#### **4.3.2.6 Decisão CMC nº 29/09: a implementação do Acordo**

A **Decisão CMC nº 29/09** foi aprovada na XXXVIII Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC) realizada em Montevideu, capital uruguaia, em 7 de dezembro de 2009. De acordo com o texto da Decisão, a definição de critérios e procedimentos vai assegurar a implementação do acordo "conforme os parâmetros de qualidade vigentes em cada país." Os critérios e procedimentos articulados na forma de um anexo fazem parte da Decisão, cujo artigo segundo determina a incorporação da mesma "ao ordenamento jurídico interno dos Estados Partes antes de 01/VII/2010."

O Anexo da Decisão do CMC é composto por cinco artigos. O primeiro trata da "Admissibilidade de Títulos". Prescreve que a admissão "é um instrumento para promover e facilitar o intercâmbio de docentes e pesquisadores nos Estados Partes do MERCOSUL", que somente surtiria "efeito após a adoção dos procedimentos descritos neste documento." Esclarece ainda que somente "serão admitidos, para os fins do Acordo, títulos de Graduação e Pós- Graduação, oficialmente reconhecidos pelo país em que foram emitidos."

O artigo segundo, intitulado "Da Nacionalidade", disciplina 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 de pesquisa". Essa regra, portanto, impõe de um lado uma restrição e de outro a permissão para que apenas os estrangeiros que venham a exercer a docência no Brasil, e assim reciprocamente, tenham o benefício da admissão de títulos. Os brasileiros não poderão se valer do Acordo com vistas a desvencilharem-se, no seu próprio país, dos trâmites previstos na legislação concernente à revalidação de diplomas, caso tenham títulos obtidos em instituições dos demais Estados-Partes. Terão o benefício, como fica claro, caso realizem atividades de docência e de pesquisa nos demais Estados-Partes.

O Artigo 3 do Anexo disciplina os procedimentos da admissão, dispondo que esta deva ser “solicitada pelos detentores dos títulos e graus acadêmicos nos órgãos oficiais designados por cada Estado Parte”, por meio da apresentação da “documentação requerida devidamente legalizada nos órgãos oficiais designados.”

Prevê ainda a Decisão, no artigo 4, que os “Estados Partes manterão o Sistema de Informação e Comunicação do Setor Educacional do MERCOSUL (SIC/MERCOSUL) atualizado, com relação: a) à legislação vigente para o reconhecimento de diplomas; b) aos órgãos responsáveis pela implementação do Acordo; c) aos órgãos oficiais designados para efetuar a admissão dos títulos; d) às instituições de ensino superior reconhecidas e/ou credenciadas; e) aos cursos reconhecidos nos níveis de Graduação e Pós-Graduação. “ Em relação a esse tópico, ficou consignado que os Estados Partes teriam “um prazo de três meses, a partir da entrada em vigência do presente instrumento, para enviar ao SIC/MERCOSUL as informações mencionadas”.

O quinto e último artigo do Anexo da Decisão refere-se ao fomento do intercâmbio acadêmico e científico a ser promovido pelos Estados Partes, os quais devem, para tanto, informar “anualmente a disponibilidade de programas de fomento, por meio dos órgãos competentes do Setor Educacional do MERCOSUL.”

Em nenhum dispositivo da **Decisão CMC n° 29/09** há menção ao fato de que a chamada “admissão de títulos” deva ter caráter temporário, conforme a interpretação do Procurador-Geral da Capes nas manifestações que endereçou ao Conselho Nacional de Educação, e que esse órgão adotou. Interpretação que, como vimos, também foi objeto da crítica de Maliska (2009). Há outras prescrições contidas na Decisão, como as que se referem a prazos, comunicações e informações, que merecem análise mais acurada, a que não procederemos aqui, pois, ao que dados preliminares indicam, não foram obedecidas até o momento.

À época de sua aprovação, em dezembro de 2009, a Decisão do CMC foi amplamente divulgada pelo Ministério da Educação e pela própria Capes. A Assessoria de Comunicação Social da Capes, inclusive, estampou matéria, uma espécie de “nota oficial”, no site da autarquia na Internet, em “Destaques”, sob o título “MERCOSUL: Admissão de diplomas tem nova regulamentação.”<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> O link para o texto completo ainda hoje pode ser encontrado na página da Capes. Disponível em: < [http://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/Mercosul\\_NOVAS\\_REGRAS.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/Mercosul_NOVAS_REGRAS.pdf) > Acesso em: 3 jul. 2010.

Retomando, porém, o processo de homologação do **Parecer CNE/CES n° 218/2008**, historiado agora no novo **Parecer CNE/CES n° 118/2010**<sup>97</sup>, vamos verificar que, após análise de manifestação da assistência jurídica, o Consultor Jurídico do MEC, por meio do Despacho CGEPD/CONJUR, de 10 de junho de 2009, informou não vislumbrar “*óbice à homologação*”. Porém, prosseguiu o Consultor, considerando, “*que no referido parecer são invocadas diversas manifestações da Procuradoria Federal junto à Fundação CAPES, sugerimos que antes da restituição do processo ao Gabinete do Ministro para homologação da deliberação do CNE, seja a matéria submetida à apreciação daquela Fundação.*”

Mais uma vez os trâmites burocráticos tomam a cena, protelando e transformando a questão num emaranhado de manifestações que não têm fim. Permitimo-nos citar extensamente novos dados incluídos no mesmo **Parecer CNE/CES n° 118/2010**, que tenta esclarecer essas idas e vindas. Informa-se que em “3 de julho de 2009, o Presidente Substituto da CAPES, em consonância com a CI/PR/CAPES n° 44/2009, de 18/3/2009, encaminha o Parecer ao Procurador Chefe da CONJUR” e que, finalmente:

Em **3 de maio de 2010**, o Procurador Chefe da Advocacia Geral da União, Dr. José Tavares dos Santos, após reunião promovida na CAPES **da qual participou a relatora**, assim se pronuncia no **Parecer PGF – CAPES/JT/167**, nos seguintes termos: “(...) 2. A proposição foi motivada pelas **lacunas do texto do pacto firmado pelos parceiros do Cone Sul e as controvérsias derivadas de sua aplicação, que não foram superadas, apesar da edição do Parecer CNE/CES n° 106**, aprovado em 9/5/2007.

3. A matéria foi objeto de apreciação pela Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (...), onde se pronunciou pela legitimidade e adequação da medida, pontuando que não se verificava inovação normativa a obstar a edição. Contudo, sugeriu-se a manifestação da Capes, em face da pertinência da matéria com a pós-graduação.

**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 [SIC] 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 (...).**

5. Seguiram-se contatos da Diretoria de Relações Internacionais da Capes, através da Coordenação Geral de Cooperação Internacional, com o Ministério das relações Exteriores, abordando a necessidade e a forma para a incorporação da norma ao nosso Ordenamento Jurídico.

6. 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.**

7. Não colidem as normas em estudo com orientação decorrente das atribuições da Capes. **A Admissão se processa perante as universidades qualificadas, as quais atuam no exercício da autonomia didático-científica.**

<sup>97</sup> “Reexame do **Parecer CNE/CES n° 218/2008**, que aprecia a **Indicação CNE/CES n° 6/2008**, que trata do reconhecimento de títulos de pós-graduação *stricto sensu*, mestrado e doutorado, obtidos nos Estados Partes do MERCOSUL”

8. Entendo necessária a reformulação da proposta de Resolução para que o texto se nutra do que foi deliberado pelo CMC, promovendo sua inserção nas normas brasileiras.
9. **Recomendo, portanto, o retorno dos autos ao CNE, para que a Relatora possa efetuar os ajustes que entender apropriados.** (Grifo nosso).

Ao pronunciar-se sobre o tema, portanto, já em maio de 2010, o Procurador-Chefe da PGF na Capes fez anexar ao seu Parecer o documento (**Decisão n° 29**) aprovado pelo Conselho do Mercado Comum, em dezembro de 2009. Após tais providências, o processo foi, então, reencaminhado ao CNE, com solicitação de “atendimento ao Parecer PGF-CAPES/JT/167, de 3/5/2010, aprovado pelo Presidente da CAPES.”

Com base em todas essas informações, o CNE aprovou o **Parecer CNE/CES n° 118/2010**, relatado pela conselheira Marília Ancona-Lopez. Nas considerações finais, a relatora diz acreditar ter havido “em todo o processo, uma notável concordância quanto aos cuidados a serem tomados para Reconhecimento de títulos de pós-graduação obtidos nos Estados Partes do Mercosul.” Admite ainda que a “reanálise do processo possibilitou atualizar os dados, evidenciar a concordância existente e aperfeiçoar a Resolução decorrente do Parecer.” A relatora encerrará o Parecer defendendo o caráter temporário das parcerias, a não aplicabilidade dos benefícios aos nacionais do país em que as atividades venham a ser exercidas, a não-automaticidade do reconhecimento do título, além de apontar questões que julga merecer destaque, considerando que:

1. A admissão de títulos e graus acadêmicos, (...), para parcerias multinacionais, **de caráter temporário, não se aplica aos nacionais do país onde sejam realizadas as atividades de docência e pesquisa.**
2. **A admissão do título universitário para o exercício de atividades de docência e pesquisa, obtido por estrangeiros, em caráter temporário, no País, não implica a sua validação** ou reconhecimento e não legitima o exercício permanente de atividades acadêmicas ou profissionais, para as quais se exige o reconhecimento do título.
3. **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**, que conceda título equivalente, especificando as atividades acadêmicas a serem exercidas, sua duração e instituição receptora.
4. **A admissão do título** universitário de mestrado e doutorado **implica:**
  - a) a comprovação da nacionalidade do requerente;
  - b) a comprovação da validade jurídica no país de origem do documento apresentado para admissão do título;
  - c) a comprovação de que os estudos se desenvolveram, efetivamente, no exterior e não no Brasil;
  - d) o estabelecimento de correspondência do título ou grau no sistema brasileiro;
  - e) a verificação da duração mínima, presencial, do curso realizado;
  - f) **a destinação da aplicação do diploma, essencialmente acadêmica e em caráter temporário.**
5. **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.**

**6. A validade nacional do título universitário obtido por brasileiros nos Estados Partes do MERCOSUL exige reconhecimento conforme a legislação vigente.**” (Grifo no original).

No voto favorável final, acompanhado pelos integrantes da CES, a relatora manifesta-se “no sentido de que a Câmara de Educação Superior estabeleça normas sobre o reconhecimento de títulos de pós-graduação obtidos nos Estados Partes do MERCOSUL, nos termos deste Parecer e na forma do Projeto de Resolução anexo.” O Projeto de Resolução reproduz os seis itens constantes das considerações finais da relatora.

O **Parecer CNE/CES n° 118/2010** foi homologado pelo Ministro da Educação, no dia 9 de dezembro de 2010 <sup>98</sup>, expediente que lhe conferiu a eficácia necessária para gerar efeitos jurídicos. E que permitiu, então, a publicação da **Resolução CNE/CES n° 3**, de 1° de fevereiro de 2011, que “*Dispõe sobre o reconhecimento de títulos de pós-graduação stricto sensu, mestrado e doutorado, obtidos nos Estados Partes do MERCOSUL*”<sup>99</sup>.

De acordo com a orientação exposta no **Parecer PGF-CAPES/JT/167**, de 3/5/2010, a Resolução do CNE seria, portanto, o instrumento formal de incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro dos procedimentos e critérios aprovados pelo Conselho do Mercado Comum. De forma inédita, norma atinente ao Setor Educacional, aprovada pelo CMC, foi incorporada ao ordenamento jurídico nacional por meio de resolução de um órgão colegiado com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, no caso, o CNE. Como vimos, o art. 2° da **Decisão CMC n° 29** obrigava expressamente a incorporação da mesma, com o anexo que a integra, ao ordenamento jurídico interno dos Estados Partes antes de 1° de julho de 2010.

Além de o prazo ter sido descumprido, o procedimento utilizado revela peculiaridades que vêm marcando distintas formas de internalização de normas do Mercosul ao nosso ordenamento jurídico. Não estão suportadas pela Constituição do país e, por essa razão, colocam em xeque a segurança jurídica, a confiança dos destinatários e, em última instância, a credibilidade dos atos celebrados nas instâncias do Mercosul. Trindade (2006, p. 98-99) explica que:

De acordo com a prática corrente, os órgãos internos da Administração Pública, atuando dentro da competência reconhecida pelo ordenamento jurídico nacional, publicam atos normativos (resoluções, portarias) que dão vigência a uma norma emanada do MERCOSUL. Trata-se de prática alheia aos mecanismos tradicionais de inserção do direito internacional no direito interno, consagrado ao longo de um

<sup>98</sup> Despacho do Ministro publicado no D.O.U., de 9/12/2010, Seção 1, p. 28.

<sup>99</sup> Resolução CNE/CES n° 3/2011. Diário Oficial da União, Brasília, 2 de fevereiro de 2011, Seção 1, p. 5.

século no Brasil. Tecnicamente, não há que falar em 'recepção' de obrigação internacional no sentido atribuído pelo constitucionalismo brasileiro - em que vigora o próprio ato internacional -, mas da adoção de atos administrativos próprios que reproduzem o conteúdo de um ato internacional. (TRINDADE, 2006, p. 98-99).

Em 2011, outra normativa do CMC, a **Decisão nº 17/2008**, cujo objeto tem relação com as questões discutidas no acordo de admissão de títulos para o exercício de atividades acadêmicas, seria internalizada ao ordenamento jurídico brasileiro nos moldes estabelecidos na Constituição (art. 49, inciso I). O Congresso Nacional promulgou o **Decreto Legislativo nº 131**, de 2011, que "*Aprova o texto do Acordo sobre a Criação e a Implementação de um Sistema de Credenciamento de Cursos de Graduação para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica dos Respective Diplomas no Mercosul e Estados Associados, adotado em San Miguel de Tucumán, em 30 de junho de 2008, por meio da Decisão CMC nº 17/08, no âmbito da XXXV Reunião do Conselho do Mercado Comum.*" E em 2012, a Colômbia, país associado, veio também chancelar a adesão a tal acordo, nos termos da **Decisão CMC nº 18/2012**.

Esses os principais elementos com os quais concluímos o relato da extensa trajetória do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos países do Mercosul.

Destacamos por relevante que a conselheira Marília Ancona-Lopez, do CNE, a quem coube a relatoria de vários pareceres sobre a questão, havia sido indicada para compor o Conselho pela primeira vez em 2002, por ato do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso e do Ministro da Educação, à época, Paulo Renato Souza. Ancona-Lopez era diretora do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Paulista (Unip), do empresário João Carlos Di Gênio. A indicação da conselheira foi criticada por uma das diretorias da Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores (Anafi). Notas publicadas em jornais denunciavam um "esquema de tráfico de influência no conselho que beneficiaria as universidades e faculdades ligadas a Di Gênio".<sup>100</sup> Atualmente, Ancona-Lopez é Vice-Reitora de Graduação da mesma Unip.

Nesse percurso nos parece ter ficado demonstrado que à série de interpretações equivocadas, somaram-se a falta de diligência, a resistência da burocracia estatal a permitir que aquele acordo produzisse desde logo efeitos e, mais do isso, alcançasse eficácia social, efetividade, a partir da subordinação desta última à pretensa salvaguarda de padrões de qualidade.

---

<sup>100</sup> Disponível em: < [http://www2.uol.com.br/aprendiz/n\\_noticias/ensino\\_superior/id190302.htm#3](http://www2.uol.com.br/aprendiz/n_noticias/ensino_superior/id190302.htm#3)> Acesso em: 12. fev. 2010.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Mercosul é, sem dúvida, a mais bem sucedida experiência de integração latino-americana, se bem avaliadas as conquistas obtidas nos 21 anos de existência do bloco. Experiência que vai sendo ampliada, espalhando-se da porção meridional do continente em direção ao Caribe, com a recente oficialização do ingresso da República Bolivariana da Venezuela. Essa adesão resultou na alteração da posição geoestratégica do Mercosul e no significativo incremento das potencialidades antes verificadas. O bloco abarca hoje 70% da população da América do Sul, distribuída por um imenso território, cujas riquezas somadas traduzem-se num Produto Interno Bruto (PIB) calculado em US\$ 3,3 trilhões, valores que representam 83,2% do PIB sul-americano.

Trata-se de um processo irreversível a par daqueles que, em outros continentes e regiões, como é o caso da União Europeia - a mais longa e importante experiência do gênero -, foram implementados em decorrência das exigências cada vez maiores da globalização da economia. Essa última, se não é um fenômeno novo ou único, apresenta características singulares, a partir das últimas décadas do século XX, com o avanço das novas tecnologias da informação e da comunicação e, sobretudo, do modo pelo qual o conhecimento passou a ser produzido.

Para afirmar-se e alcançar um grau de entendimento mais elevado, o Mercosul necessita ir além das relações comerciais e da integração produtiva que ora concretiza-se com as economias dos países passando a complementar-se e a desenvolver novas parcerias. Uma maior integração política é fundamental, ao mesmo tempo em que a construção do espaço simbólico requer ações que permitam, de fato, incorporar a sociedade civil como partícipe efetiva do processo integrativo. São, portanto, essas outras dimensões, de caráter social e cultural, aquelas que estão a requerer atenção especial, talvez decisiva nessa quadra da complexa construção do Mercosul.

A crise experimentada pela União Europeia, cuja arquitetura conforma ordem jurídica própria distinta daquela engendrada no Mercosul, nos traz importantes lições. Há pontos de contato entre as duas realidades para além dos laços culturais que unem os dois continentes e das próprias iniciativas desenvolvidas entre os dois blocos no campo educacional. A constatação mais óbvia é a de que os processos de integração são de ordem essencialmente política. Não haverá fluxo comercial favorável ou desenvolvimento possível sem que as desigualdades entre os povos, entre as nações, sejam ao menos minimizadas. E que, nesse contexto, sejam buscadas soluções mais equânimes para permitir que os sistemas

educacionais dialoguem e possam promover intercâmbios significativos. O alijamento do Paraguai, por exemplo, não favorece o processo integrativo no Mercosul. Os desdobramentos dessa crise deverão ser conduzidos com cautela para que não se diluam avanços já alcançados.

Por essas razões, reafirmamos que a educação e, em especial, a educação superior tem um papel estratégico a cumprir no Mercosul. Somente irá cumpri-lo, caso as normas, como expressão concreta de ações e das tentativas de aproximar instituições e harmonizar os sistemas educacionais, traduzidas em acordos e protocolos, venham a ser efetivamente implementadas. O bloco necessita superar entraves que se revelam em razão da natureza intergovernamental que lhe dá base e orienta os processos decisórios. Muitos desses entraves apareceram quando historiamos a trajetória tortuosa do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos países do Mercosul e que tiveram curso no conflito entre (salvaguarda de padrões de) qualidade e a efetividade propriamente dita.

A efetividade, a eficácia social dos acordos, coloca-se como elemento crucial para conferir credibilidade às iniciativas dos setores específicos do Mercosul, em particular do Setor Educacional. Cumpre também papel decisivo ao proporcionar segurança jurídica ao bloco, aos atores governamentais responsáveis pelas decisões e aos beneficiários destas em cada país.

No caso específico do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos países do Mercosul, o que quisemos demonstrar não foi contrariedade com preceitos atinentes à salvaguarda de padrões de qualidade que, aliás, não estavam presentes no texto do acordo original. Esses critérios são importantes para que a sociedade, os estudantes e todos os envolvidos com determinado programa ou curso possam orientar-se quanto aos aspectos do processo de avaliação e realizar escolhas ou sugerir mudanças, conforme cada caso. De um lado, a pretensão foi questionar a concepção de avaliação que orienta a atual política de pós-graduação (e também de graduação) e de que modo, ou em que medida, a defesa desses parâmetros condicionou a efetividade daquele ato internacional.

Vimos que em 1997, quando o protocolo foi firmado, e já haviam passado quase seis anos desde a constituição do Setor Educacional, era patente a falta de harmonização das legislações e de aproximação entre os sistemas nacionais e entre as próprias instituições de ensino dos países membros. Seriam essas medidas preliminares fundamentais para alicerçar a conquista de níveis mais elevados nas relações estabelecidas nessa área a qual atribuiu-se dimensão especial nos marcos da integração regional. Havia e ainda há insuficiência de dados,

de conhecimento de especificidades dos sistemas de ensino, das diferenças existentes entre as instituições de ensino superior e do grau de comprometimento destas com a integração e com a internacionalização da educação superior. Há, ainda, níveis diferentes de desenvolvimento dos sistemas de avaliação e do próprio acúmulo de experiência pelas agências avaliadoras. Existiam naqueles anos iniciais e ainda existem hoje falhas na comunicação de dados educacionais e na análise do cenário que envolve as dimensões regionais e internacionais da educação superior.

As estruturas decisórias do Mercosul são complexas e morosas. As Reuniões de Ministros, ao menos da Educação, muitas vezes se revelam como fóruns de debates e de aprovação de planos, propostas e programas que não se concretizam ou que levam muito tempo para gerarem efeitos. Do mesmo modo, as assimetrias entre os países, seus sistemas de ensino e instituições de ensino superior ficam mais ou são propositalmente expostas quando colocados em xeque interesses corporativos ou das agências de avaliação e regulação.

Ao ensino superior atribui-se a competência para graduar os profissionais que atuarão nas mais diversas áreas, inclusive os docentes responsáveis pela formação dos seus próprios pares para os níveis educacionais antecedentes. A educação superior também responde pela formação de recursos humanos de alto nível nas diversas áreas do conhecimento, nos programas e cursos de pós-graduação. Às universidades incumbe ainda a responsabilidade pela parcela mais significativa da produção científica. Tal conjunto de atribuições e de fatores por si só nos permitiriam dimensionar a importância extraordinária que poderia ser obtida com vantajosas trocas pedagógicas no intercâmbio constante entre docentes e pesquisadores dos países integrantes do Mercosul.

Outro complicador diz respeito às diferenciadas e, às vezes, complexas, formas de incorporação de atos internacionais ao ordenamento jurídico de cada Estado-Parte do Mercosul, situação que contribui para comprometer ainda mais o já moroso processo de tomada de decisões. Os acordos e protocolos do Mercosul firmados no âmbito da educação superior não poderiam guardar tantos anos, como observamos, entre a aprovação da decisão oficial do Conselho do Mercado Comum e a incorporação ao ordenamento jurídico de cada Estado. Medidas para facilitar esses trâmites devem ser encontradas.

Existe proposta elaborada pela representação brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta nesse sentido. A Câmara dos Deputados no Brasil também analisa proposta que agiliza a tramitação dos tratados e acordos internacionais na Casa, por meio da alteração do seu Regimento Interno. A ideia seria garantir que esses documentos fossem analisados somente pela Comissão de Relações Exteriores e pelo Plenário. Ou, caso haja acordo de

líderes e autorização do presidente da Câmara, o texto dos acordos não precisaria passar pelo Plenário, mas apenas de forma terminativa pela Comissão de Relações Exteriores.

Equacionar essa questão será fundamental, assim como valer-se eventualmente do concurso do sistema de solução de controvérsias já previsto no Protocolo de Olivos. Sistema a cujo recurso, como vimos, fora expressamente indicado em dispositivo do protocolo educacional objeto de nossa pesquisa, mas nunca acionado.

A efetividade do protocolo que analisamos restou comprometida pelas interpretações equivocadas e pelo entendimento que julgava dever-se subordinar aquela à garantia de padrões de qualidade, de acordo com a ótica imposta pelas agências e órgãos governamentais ligados ao Ministério da Educação brasileiro. O processo de avaliação estabelecido com base em certos padrões e critérios, do qual resultará (ou não) suposta garantia de qualidade, acabou por submeter, especificamente no caso brasileiro, a eficácia social e a possibilidade de obtenção de resultados práticos daquele protocolo. Ou seja, a efetividade somente será possível se vencer o crivo da qualidade. A defesa intransigente da salvaguarda desses padrões originou-se, sem dúvida, da constatação das assimetrias entre os sistemas de ensino e da dúvida sobre a capacidade dos órgãos de alguns dos países integrantes do Mercosul aferirem, por meio de processo de avaliação, a regularidade e a consistência dos cursos e programas ofertados nas instituições de ensino superior e universidades.

Todos estes fatores somados geram enormes frustrações. Impedem que a expectativa de milhares de concluintes de cursos se realizem e impõem o descrédito em relação à capacidade decisória das instâncias do Mercosul Educacional. Distanciam a própria comunidade acadêmica de um espaço de interlocução e de intercâmbios que poderia ser muito rico. Espaço esse que viria a contribuir para que se pudesse efetivamente pensar numa maior aproximação entre os povos dos países que partilham fronteiras na porção meridional do continente americano e daqueles que venham a aderir ao bloco.

A concluir-se, ainda, que o órgão superior do Mercosul, o CMC, e as instâncias decisórias do Setor Educacional não avaliaram corretamente o fato de que as bases sobre as quais erigira-se o edifício do bloco ainda não estavam preparadas o suficiente para suportar acordos que implicassem a confrontação de determinadas garantias e padrões, sem que houvesse um processo anterior de harmonização das legislações nacionais e conformidade de procedimentos. Tais constatações nos permitem também considerar ter havido precipitação na celebração do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas, num cenário que necessitava dar muitos outros passos no caminho da construção da integração.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosul: fundamentos e perspectivas**. Brasília : Grande Oriente do Brasil, 1998.

\_\_\_\_\_. **O poder e a glória: a questão das assimetrias no sistema internacional**. Revista Espaço Acadêmico n. 49 [on line]. Maringá/Paraná, jun. 2005. Disponível em: < <http://www.espacoacademico.com.br/049/49pra.htm> > Acesso em: 21 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **História do Mercosul: origens e desenvolvimento**. Revista Acadêmica Espaço Sophia. [on line] Ed. nº 43. Julho/setembro de 2011. Disponível em: < <http://www.espacodasophia.com.br/revista/edicoes-anteriores/edicao-43.html> > Acesso em: 5 jun. 2012.

ALTBACH, Philip G. **Franchising: the McDonalidization of higher education**. The Boston College Center for International Higher Education. Massachussets/USA: n. 66. Winter 2012. Disponível em: < <http://www.bc.edu/content/bc/research/cihe/ihe/issues/2012.html> > Acesso em: 5 jun.2012.

\_\_\_\_\_.; REISBERG, Liz; RUMBLEY, Laura E. **Trends in global higher education: tracking an academic revolution, a report prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education**. Paris: Unesco, 2009. Disponível em: <[http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/publications/pub\\_pdf/UNESCO\\_TrendRpt.pdf](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/publications/pub_pdf/UNESCO_TrendRpt.pdf) > Acesso em: 15 fev. 2010.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ARGENTINA. **Constitución Nacional**. Promulgada em 22 de agosto de 1994. Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>> Acesso em: 22 mai. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei da Educação Nacional nº 26.206. Disponível em: <[http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_de\\_educ\\_nac.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf) >. Acesso em: 10 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Legislação. Ministério da Educação. Disponível em: < <http://portal.educacion.gov.ar> >. Acesso em: 12 jun. 2012.

BARBOZA, Mário de Jesus. **Política de educação nos planos do setor educacional do Mercosul: a educação como elemento de integração e desenvolvimento regional**. Dissertação de Mestrado. Educação. Cascavel : Unioeste, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo : Saraiva, 1996.

\_\_\_\_\_. **O Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1993.

BASSO, Larissa de Santis. Questões sobre a natureza jurídica do direito do Mercosul. In: GOMES, Eduardo Biacchi e REIS, Tarcísio Hardmann. **A integração regional no direito**

**internacional:** o futuro do Mercosul e da Uniao Europeia. São Paulo : Lex Editora, 2006, p. 19.

BASTOS, Carlos Eduardo Caputo; BASTOS, Gustavo Henrique Caputo. **Os modelos de integração europeia e do Mercosul:** exame das formas de produção e incorporação normativa. Revista de Informação Legislativa, v. 36, n. 142. Brasília : Senado Federal, 1999, p. 221-237. Disponível em: < <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/487> > Acesso em: 12 mar. 2011.

BAUMANN, Renato; LERDA, Juan Carlos. Integração econômica entre Brasil, Argentina e Uruguai: que tipo de integração se pretende?, in BAUMANN, R. (org). **Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em debate.** Brasília : Ed UnB, 1987, p. 13.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização:** as conseqüências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

BERNAL-MEZA, Raúl. **Sociedad de la información:** etapa posterior de la globalización/mundialización. Desafíos y riesgos para América Latina. *Realidad Económica*, n. 227 Buenos Aires : abril/maio de 2007, p. 90-117. Disponível em: < <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-692b-7f33.pdf> >. Acesso em: 22 fev. 2010.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico.** 6 ed. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1995 (p. 19 e ss.)

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 5 ed. São Paulo : Malheiros Editores, 1995.

BRANDÃO, Lázaro Augusto Guimarães Andrade. **Integração regional e poder global:** análise de fatores condicionantes da dinâmica do Mercosul. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2008, p. 69 e ss. Disponível em: < [http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/integracao\\_regional\\_e\\_poder\\_global\\_-\\_lazarobrandao\\_final.pdf](http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/integracao_regional_e_poder_global_-_lazarobrandao_final.pdf).> Acesso em: 18 jul.2010.

BRASIL. **Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (GATT 1994).** Brasília. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/arquivo/secex/omc/acordos/gatt47port.pdf> > e < [www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1196451757.doc](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196451757.doc) > Acesso em: 10 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Texto constitucional com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n°s 1/92 a 56/2007 e Emendas Constitucionais de Revisão n°s 1 a 6/1994. Brasília, DF: Senado Federal, 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo n° 197**, de 25 de setembro de 1991. Aprova o texto do Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, firmado em Assunção, em 26 de março de 1991. Senado Federal. Brasília : Diário Oficial da União de 26/09/1991, p. 20.781.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo n° 469**, de 17 de julho de 2009. Aprova o texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969,

ressalvados os arts. 25 e 66. Senado Federal. Brasília : Diário Oficial da União de 20/07/2009, p.6.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 350**, de 21 de novembro de 1991. Promulga o Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Presidência da República. Brasília : Diário Oficial da União de 22/11/1991, p. 26.443.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.030**, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Presidência da República. Brasília : Diário Oficial da União de 15/12/2009, p. 59.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. **Manual de Procedimentos/Prática Diplomática Brasileira**. Brasília: 2010. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/manual-de-procedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica> > Acesso em: 30 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Mercosul. Em Aberto v. 15, nº 68**. Brasília : Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, out./dez. 1995. Disponível em: <[http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/{378D2479-2BE5-4D44-8198-74515DB613DF}\\_em\\_aberto\\_68\\_44.pdf](http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/{378D2479-2BE5-4D44-8198-74515DB613DF}_em_aberto_68_44.pdf)> Acesso em: 30 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. **Mercosul: legislação e textos básicos**. 3 ed. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Seção Brasileira/Ministério das Relações Exteriores. Brasília : Senado Federal, 2000.

\_\_\_\_\_. **Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre compromisso com a democracia**. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/unasul/protocolo-adicional-ao-tratado-constitutivo-da-unasul-sobre-compromisso-com-a-democracia> > Acesso: 30 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. **Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas (Unasul)**. Brasília :Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: < [http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota\\_detalhe3.asp?ID\\_RELEASE=5466](http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466) > Acesso em: 30 mai. 2011.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Princípios do direito internacional contemporâneo**. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1981.

CARVALHO, José Renato. Construcción de um espacio de educación superior latinoamericano. In: CADENAS, José María (coord). **Universidad latinoamericana en discusión**. Caracas : UCV/UNESCO/IESALC, 2010 (p. 17-25).

CASSELLA, Paulo Borba (coord.). **Mercosul: integração regional e globalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

CHAIMOVICH, Hernan. **Brasil, ciência, tecnologia: alguns dilemas e desafios**. Estudos Avançados v. 14 n.40. São Paulo : Edusp, set. dez. 2000, p. 136 e ss. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142000000300014>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

CHARLE, Christophe; VERGER, Jacques. **História das universidades**. São Paulo : Editora da UNESP, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DANTAS, Juliana de O. Jota. **A soberania nacional e a proteção ambiental internacional**. São Paulo :Verbatim, 2009, p. 105

DREIFUSS, René Armand. A nova ordem transnacional. In: Carta: informe de distribuição restrita do Senador Darcy Ribeiro, nº 1. Brasília : Senado Federal, 1991, p. 119 e ss.

\_\_\_\_\_. **A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização**. 4 ed. Rio de Janeiro : Vozes, 2001, p. 241-242.

ESPINOSA, Oscar; GONZÁLEZ, Luis Eduardo e CASTILLO, Dante. **Parte 4 - Educación Superior**. In: Estudo Analítico Comparativo do Sistema Educacional do Mercosul (2001-2005). Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2008, p. 183-261.

FERGUSON, Niall; ROUBINI, Nouriel. **Criamos uma Europa dos bancos**. Carta Maior Internacional. São Paulo, 12 de junho de 2012. [on line]. Tradução do francês: Katarina Peixoto. Disponível em:

<[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=20318&boletim\\_id=1226&componente\\_id=19811](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20318&boletim_id=1226&componente_id=19811)> Acesso em: 12 jun. 2012.

FERRARI, Ladislao Nagy. **Políticas y acciones universitarias em el Mercosur – Paraguay**. In: MOROSINI, M.C. (Org.) Mercosul/Mercosur:políticas e ações universitarias.Campinas,Autores Associados; Porto Alegre : Editora da Universidade, 1998 (p.161-177).

FLÔRES JR., Renato Galvão. Símbolos e integrações regionais: uma breve introdução com vistas ao Mercosul. In: **União Européia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional**. Cadernos Adenauer VIII, nº1. Rio de Janeiro : Fundação Konrad Adenauer, 2007, p. 17-31.

GADOTTI, M. **O Mercosul educacional e os desafios do século 21**. Série Documental, Textos para discussão nº 25. Brasília : MEC/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

GARCÍA, Manuel Jaén; RACKI, Ana Madarro. **Movilidad de estudiantes universitarios en Iberoamerica: instrumentos para el reconocimiento de los estudios**. Revista Iberoamericana de Educación nº 35. Madri : Organização dos Estados Ibero-americanos, 2004 (p. 133-150).Disponível em: < <http://www.rieoei.org/rie35a07.pdf> > Acesso em: 12 jun. 2012.

GARCÍA-GUADILLA, Carmen. **Educación superior e AGCS: interrogantes para el caso de America Latina**. In: GARCÍA-GUADILLA, Carmen (org.), 3 ed. 2004.

GEERTZ JR., Clifford James. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973, p. 89.

GOIN, Mariléia. **O processo contraditório da educação no contexto do Mercosul: uma análise a partir dos planos educacionais.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis : UFSC, 2008.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Manuel de direito da integração regional.** Curitiba : Juruá Editora, 2011.

HÄBERLE, Peter. **Estado constitucional cooperativo.** Rio de Janeiro : Renovar, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Um ensaio sobre a constituição da Europa.** Lisboa : Edições 70, 2012 (p. 147).

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade.** 7 ed. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2002.

HUCK, Hermes Marcelo. **O modelo Nafta.** Revista CEJ [on line], v. 1 n. 2. Brasília : Conselho da Justiça Federal, 1997. Disponível em: < <http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/87> > Acesso em: 10 jun. 2012.

KNIGHT, Jane. **Five myths about internationalization.** International Higher Education. n. 62. Massachusetts/USA: The Boston College Center for International Higher Education. Winter, 2011. p. 14-15. Disponível em: < [www.bc.edu/research/cihe/ihe/issues/2011.html](http://www.bc.edu/research/cihe/ihe/issues/2011.html) > Acesso em: 5 jun. 2012.

KNIGHT, Jane. **Internationalization: unintended consequences?** International Higher Education. n. 54. Massachusetts/USA: The Boston College Center for International Higher Education. Winter, 2009. p. 8-10. Disponível em: < <http://www.bc.edu/content/bc/research/cihe/ihe/issues/2009.html> > Acesso em: 5 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Internationalization of higher education: are we on the right track?** Academic Matters, October/November 2008, Toronto OCUFA. p.5-9. Disponível em: < [http://www.academicmatters.ca/wordpress/assets/AM\\_SEPT%E2%80%9908.pdf](http://www.academicmatters.ca/wordpress/assets/AM_SEPT%E2%80%9908.pdf) > Acesso em: 5 jun. 2012.).

\_\_\_\_\_. **Updating the definition of internationalization.** International Higher Education. n. 33. Massachusetts/USA: The Boston College Center for International Higher Education. Fall, 2003. p.2-3 Disponível em: < <http://www.bc.edu/content/bc/research/cihe/ihe/issues/2003.html> > Acesso em: 22 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **GATS, trade and higher education.** Perspective 2003 - Where are we? The Observatory on Borderless Higher Education. 2003. Disponível em: < [http://www.obhe.ac.uk/documents/view\\_details?id=698](http://www.obhe.ac.uk/documents/view_details?id=698) > Acesso em: 5 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. ;WIT, Hans de. **Quality and internationalization in higher education.** Programme on Institutional Management in Higher Education. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1999 (p. 16).

\_\_\_\_\_. ;WIT, Hans de. **Strategies for internationalisation of higher education: historical and conceptual perspectives**. 1995. [on line] Disponível em: < [http://www.uni-kassel.de/wz1/mahe/course/module6\\_3/10\\_knight95.pdf](http://www.uni-kassel.de/wz1/mahe/course/module6_3/10_knight95.pdf) > Acesso em: 22 fev. 2010.

MALISKA, Marcos Augusto. **Educação e integração regional: análise do acordo de admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos estados partes do Mercosul**. Revista da Advocacia Geral da União nº 21. Brasília : jul./set. de 2009 (p. 311/325).

MALUF, Sahid. **Teoria do Estado**. 25 ed. São Paulo : Saraiva, 1999.

MARQUES, Claudia Lima. **Liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços no Mercosul: instrumentos legislativos sobre formação de recursos humanos**. In: MOROSINI, Marília Costa (Org.). **Mercosul/Mercosur: políticas e ações universitárias**. Campinas :Autores Associados; Porto Alegre : Editora da Universidade, 1998. (p.25-46)

MATTEUCCI, Nicola. **Soberania** (verbetes). In: BOBBIO, Norberto; \_\_\_\_\_; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. vol. 2. Tradução de Carmen C. Varrialle, et al. 8 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 1187.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. São Paulo : Malheiros, 2003, p. 112-114.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito Internacional Público**. vol. I. 10 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1994, p. 121.

\_\_\_\_\_. A soberania através da História. In: ARNAUD, André Jean (Coord.). **Anuário direito e globalização: a soberania**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 22.

MERCOSUL. **Acordos e protocolos da educação superior**. Disponível em: < [http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=109&Itemid=32](http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=109&Itemid=32) > Acesso em: 15 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Conselho do Mercado Comum. **Decisão CMC nº 45/04**, que cria o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Disponível em: < <http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=ddeaebbee9ddf0e5f2dd9ce9ddeef6eb9caeacadadabaecacb0abe0e1dfdbacb0b1a9aeacacb0dbe1efdbe2ebeae0ebdfefeaf2e1eee3e1eadfe5dde1eff0eef1dff0f1eedde8aaece0e2dd07c&x=e8e8087&y=7474013> > Acesso em: 12 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Conselho do Mercado Comum. **Decisões**. Disponível em: < [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=484&site=1&channel=secretaria&seccion=4](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=484&site=1&channel=secretaria&seccion=4) > Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Mercosul 2000: desafios e metas para o setor educacional**. Declaração dos Ministros da Educação do MERCOSUL. Buenos Aires : [s.n], 1996.

\_\_\_\_\_. **Plan del Sector Educativo del Mercosur 2006-2010**. Disponível em: <[http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=27&Itemid=32](http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=27&Itemid=32)> Acesso em: 19 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Ouro Preto**, 1994. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>> Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Ushuaia**, 1998. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ushuaia-1/>> Acesso em: 30 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Assunção**, 1991. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>> Acesso em: 15 jan. 2010.

MERKEL, Angela. 50º aniversário da assinatura dos Tratados de Roma (Discurso). In: **União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional**. Cadernos Adenauer VIII, n.1. Rio de Janeiro : Fundação Konrad Adenauer, 2007, p. 9-16.

METAS EDUCATIVAS 2021. **A educação que queremos para a geração dos bicentenários**. Documento Final. Madri : Organização Iberoamericana para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), 2010. Disponível em: <<http://www.oei.es/metas2021.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2011 (p. 1-283).

MIRANDA, Roberto Alfredo. **O projeto educativo do Mercosul**: notas sobre a problemática internacional. Revista Teias. v. 2, nº 4. Rio de Janeiro : Programa de Pós-Graduação em Educação – ProPEd/UERJ, jul/dez 2001 (p. 1-15). Disponível em: <<http://www.periodicos.proped.pro.br/index.php?journal=revistateias&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=83&path%5B%5D=84>>. Acesso em: 5 fev. 2010.

MOROSINI, Marília C. **Qualidade e internacionalização da educação superior**: indicadores. Apresentação no Congresso de 2010 da LASA (Associação de Estudos Latino-Americanos), no Toronto, Canadá, de 06 a 09 de outubro de 2010. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2010/files/3721.pdf>> Acesso em: 17 mar. 2011.

MOROSINI, Marília C.; ALVES, Ingrid. **Qualidade da internacionalização da educação superior**. Apresentação no XXVIII International Congress LASA 2009 (Associação de Estudos Latino-Americanos), Rethinking Inequalities, Área Temática EDU (Eixo Educação, Pedagogia e Recursos Acadêmicos - Paineis Qualidade na Educação. Rio de Janeiro, Brasil, 11 a 14 de junho de 2009. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/MorosiniMarilia.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Internacionalização da educação superior**: um modelo em construção? In: RISTOFF, Dilvo e SEVEGNANI, Palmira. Modelos institucionais de educação superior. Educação Superior em Debate. vol. 7. Brasília : Inep/MEC, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Estado do conhecimento sobre internacionalização da educação superior**: conceitos e práticas. Educar rev. [on line] n. 28. Curitiba: Editora UFPR, 2006b, pp. 107-124. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a08n28.pdf>> Acesso em: 30 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. (Coord.) **Enciclopédia de pedagogia universitária**: glossário. vol. 2. Brasília : Inep/RIES, 2006c.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Mercosul/Mercosur**: políticas e ações universitárias. Campinas :Autores Associados; Porto Alegre : Editora da Universidade, 1998.

\_\_\_\_\_.; NEVES, Clarissa Eckert Baeta. **Cooperação universitária no Mercosul**. In: Em Aberto v. 15, n. 68. Brasília : Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, out./dez. 1995. Disponível em: <[http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/{378D2479-2BE5-4D44-8198-74515DB613DF}\\_em\\_aberto\\_68\\_44.pdf](http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/{378D2479-2BE5-4D44-8198-74515DB613DF}_em_aberto_68_44.pdf) > Acesso em: 30 nov. 2009.

MÜLLER, Friedrich. O que a globalização faz contra a democracia e o que os democratas podem fazer contra a globalização. Tradução Peter Naumann. Texto da conferência no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, 26 de janeiro de 2001. In: PETERSEN, Nikolai e SOUZA, Draiton Gonzaga de (orgs.). **Globalização e justiça**. Porto Alegre : EDIPUCRS, 2002 (p. 59/81).

NOGUEIRA, Jorge Luiz Fontoura. **STF fortalece Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul**. Jornal Gazeta do Povo. Caderno Justiça & Direito. Curitiba, 1º de junho de 2012. p. 4.

PARAGUAI. **Constitución de la República de Paraguay**. Promulgada em 20 de junho de 1992, em Assunção. Disponível em:< [http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp\\_pry-int-text-const.pdf](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf) > Acesso em: 22 mai. 2010.

PARAGUAI. Ministério da Educação e Cultura. **Datos sobre la Educación Superior en el Paraguay**. 2 ed. Abril de 2012 (147 p.) Disponível em:<<http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/5717>> Acesso em: 15 mai. 2012. (p.5).

PATRÍCIO, Raquel. **As relações em eixo franco-alemãs**. Maio de 2006. Disponível em: < [http://euroiscsp.blogspot.com.br/2006\\_05\\_01\\_archive.html](http://euroiscsp.blogspot.com.br/2006_05_01_archive.html) > Acesso em: 5 mai. 2012.

PERROTTA, Daniela. **¿Realidades presentes – conceptos ausentes?** La relación entre los niveles nacional e regional em la construcción de políticas de educación superior em el MERCOSUR. [on line] In: Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR. n. 1. Sector Educativo del MERCOSUR (SEM)/Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior, 2012 (p. 4-17).

PORTO, Manuel Carlos Lopes e FLÔRES JR., Renato Galvão. **Teoria e políticas de integração na União Européia e no Mercosul**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **O que são relações internacionais**. São Paulo : Brasiliense, 2003.

ROMÃO, José Eustáquio. **“Epistemologias” em confronto na internacionalização da educação superior brasileira**. Disponível em: <[http://cyted.riape.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=70&Itemid=46](http://cyted.riape.net/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=46) > Acesso em: 10 mar. 2010.

SANTOS, Marcelo Oscar Silva. **O acordo de admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos estados partes do Mercosul e a sua**

**interpretação pelo Conselho Nacional de Educação.** Dissertação de Mestrado (Direito). Florianópolis : UFSC, 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Política externa brasileira:** as diferentes percepções sobre o Mercosul. Civitas v. 10 n. 1. Porto Alegre : jan.-abr. 2010, p. 45-62.

SOARES, Andreia Mendes. **O Tratado reformador da União Europeia.** Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa. In: Blog Mestrado Europa. Coordenação do prof. Dr. José Adelino Maltez. Postado em: 20 de outubro de 2007. Disponível em: <[http://euroiscsp.blogspot.com.br/2007\\_10\\_01\\_archive.html](http://euroiscsp.blogspot.com.br/2007_10_01_archive.html) > Acesso em: 5 mai. 2012

SOARES FILHO, José. **MERCOSUL:** surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. Revista CEJ [on line], v. 13 n. 46. Brasília : Conselho da Justiça Federal, jul./set. 2009 (p. 21-38). Disponível em <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/1283/1284> > Acesso em: 5 jun. 2012

STRIELKOWSKI, Wadim. **Viner's model of customs union.** Apresentação. Disponível em: <<http://ies.fsv.cuni.cz/default/file/download/id/18400>> Acesso em: 5 mai. 2012.

TRATADO DE LISBOA. Jornal Oficial C 306, de 17/12/2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0001:0010:PT:PDF>> Acesso em: 2 fev. 2011.

TRATADO DE ROMA. Versão compilada do Tratado que institui a Comunidade Europeia. In: Jornal Oficial das Comunidades Europeias C325, de 24 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:325:0001:0184:PT:PDF>> Acesso em: 2 fev. 2011 (p. 33 e ss).

\_\_\_\_\_. Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. In: Jornal Oficial das Comunidades Europeias C83, de 30 de março de 2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:PT:PDF> > Acesso em 2 Fev. 2011 (p. 47 e ss).

TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. **O Mercosul no direito brasileiro:** incorporação de normas e segurança jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

UNESCO. **Conferencia Mundial sobre la educación superior.** Comunicado. Paris : França, de 5 a 8 de julho de 2009. Disponível em: <[http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado\\_es.pdf](http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf) > Acesso em: 20 fev. 2010.

UNESCO/IESALC. **Declaração da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe (CRES - 2008).** Disponível em: <[http://www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/declaracaocres\\_portugues.pdf](http://www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/declaracaocres_portugues.pdf) > Acesso em: 22 dez. 2009

UNESCO/International Association of Universities. **Reforzar los valores académicos en la internacionalización de la educación superior:** Una llamada a la acción. Disponível em: <

aiu.net/sites/all/files/inter\_nacionalización\_de\_la\_educación\_superior\_Una\_llamada\_a\_la\_acción\_docx.pdf > Acesso em: 5 mai 2012.

\_\_\_\_\_. **Rethinking internationalization.** In: IAU Horizons [on line]. Vol. 17, n. 3+18 n.1, february/march 2012, p. 15 e ss. Disponível em: <[http://www.iau-aiu.net/sites/all/files/IAU\\_Horizons\\_Vol17\\_3\\_18\\_1\\_EN.pdf](http://www.iau-aiu.net/sites/all/files/IAU_Horizons_Vol17_3_18_1_EN.pdf)> Acesso em: 5 mai 2012.

\_\_\_\_\_. **Sharing quality higher education across borders: a checklist for good practice.** Disponível em: < [http://www.iau-aiu.net/sites/all/files/cross\\_border\\_checklist\\_0.pdf](http://www.iau-aiu.net/sites/all/files/cross_border_checklist_0.pdf) > Acesso em: 5 mai. 2012.

UNIÃO EUROPEIA. **Estabelece um programa de ação no domínio da aprendizagem ao longo da vida.** Decisão 2006/1720/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de novembro de 2006. Jornal Oficial da União Europeia L 327/45. 24. nov. 2006. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0045:0068:PT:PDF>> Acesso em: 30 mai. 2012.

URUGUAI. **Constitución 1967**, com as modificações plebiscitárias de 26 de novembro de 1989, de 26 de novembro de 1994 e de 8 de dezembro de 1996. Disponível em: < [http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp\\_ury-int-text-const.html](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp_ury-int-text-const.html) > Acesso em: 22 mai. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério de Educación y Cultura. Educación superior. Disponível em: < <http://educacion.mec.gub.uy/mecweb/container.jsp?contentid=583&site=5&chanel=mecweb&3colid=583>> Acesso em 12. jun. 2012.

VALDÉS, Rodrigo Álvarez. **Unasur:** desde la perspectiva subregional a regional. Serie Documento Electrónico n. 6. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Santiago de Chile: Editorial Flacso, 2009. Disponível em: < <http://www.flacso.cl/home/index.php/es/documentos-electronicos/403-unasur-desde-la-perspectiva-subregional-a-la-regional-> >Acesso em: 15 jun. 2010.

VIGEVANI, Tullo; PASQUARIELLO, Karina Mariano; FERNANDES, Marcelo de Oliveira. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: SIERRA, Gerónimo (org). **Los rostros del Mercosur:** el difícil camino de lo comercial a lo societal. CLACSO, 2001. Disponível em: < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sierra/vigevani.pdf> > Acesso em: 15 jun. 2010 (p. 191-192).

WIT, Hans de. **Thoughts on the international education conference circus.** University World News [on line]. London, Abril 2012. Disponível em: < <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20120418114736646&query=Hans+de+Wit>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. ; BRANDENBURG, Uwe. Getting internationalization back on track. In: **Rethinking internationalization.** Horizons. [on line] Vol. 17 n.3 + 18 n.1 (p. 17 e ss). Março 2012. Disponível em: < Disponível em: < [http://www.iau-aiu.net/sites/all/files/IAU\\_Horizons\\_Vol17\\_3\\_18\\_1\\_EN.pdf](http://www.iau-aiu.net/sites/all/files/IAU_Horizons_Vol17_3_18_1_EN.pdf) >. Acesso em: 5 mai 2012.

**ANEXO A**  
**TRATADO DE ROMA – Artigos 121º e 126º<sup>101</sup>**  
**Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**

**Artigo 121º**

1. Os Estados-Membros consideram as suas políticas económicas uma questão de interesse comum e coordená-las-ão no Conselho, de acordo com o disposto no artigo 120º.

2. O Conselho, sob recomendação da Comissão, elabora um projeto de orientações gerais das políticas económicas dos Estados-Membros e da União e apresentará um relatório ao Conselho Europeu com as suas conclusões.

O Conselho Europeu, deliberando com base no relatório do Conselho, discutirá uma conclusão sobre as orientações gerais das políticas económicas dos Estados-Membros e da União.

Com base nessa conclusão, o Conselho aprovará uma recomendação que estabeleça essas orientações gerais. O Conselho informará o Parlamento Europeu da sua recomendação.

3. A fim de garantir uma coordenação mais estreita das políticas económicas e uma convergência sustentada dos comportamentos das economias dos Estados-Membros, o Conselho, com base em relatórios apresentados pela Comissão, acompanhará a evolução económica em cada Estado-Membro e na União e verificará a compatibilidade das políticas económicas com as orientações gerais a que se refere o nº 2, procedendo regularmente a uma avaliação global da situação.

Para efeitos desta supervisão multilateral, os Estados-Membros enviarão informações à Comissão acerca das medidas importantes por eles tomadas no domínio das suas políticas económicas e quaisquer outras informações que considerem necessárias.

4. Sempre que se verificar, no âmbito do procedimento a que se refere o nº 3, que as políticas económicas de determinado Estado-Membro não são compatíveis com as grandes orientações a que se refere o nº 2 ou que são suscetíveis de comprometer o bom funcionamento da União Económica e Monetária, a Comissão pode dirigir uma advertência ao Estado-Membro em causa. O Conselho, por recomendação da Comissão, pode dirigir as recomendações necessárias a esse Estado-Membro. O Conselho, sob proposta da Comissão, pode decidir tornar públicas as suas recomendações.

No âmbito do presente número, o Conselho delibera sem ter em conta o voto do membro do Conselho que representa o Estado-Membro em causa.

A maioria qualificada dos outros membros do Conselho é definida nos termos da alínea a) do nº 3 do artigo 238º.

5. O Presidente do Conselho e a Comissão apresentarão um relatório ao Parlamento Europeu sobre os resultados da supervisão multilateral. O Presidente do Conselho pode ser convidado a comparecer perante a competente comissão do Parlamento Europeu, se o Conselho tiver tornado públicas as suas recomendações.

6. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, podem aprovar as regras do procedimento de supervisão multilateral a que se referem os nºs 3 e 4.

---

<sup>101</sup> Jornal Oficial das Comunidades Europeias C83, de 30 de março de 2010. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:PT:PDF> > Acesso em 2 Fev. 2011 (p. 47 e ss). Na versão compilada do Tratado de Roma, o artigo 121º corresponderá ao artigo 99º e o artigo 126º ao artigo 104º. [Texto com correções da autora]

### *Artigo 126º*

1. Os Estados-Membros devem evitar déficits orçamentários excessivos.

2. A Comissão acompanhará a evolução da situação orçamentária e do montante da dívida pública nos Estados-Membros, a fim de identificar desvios importantes. Examinará, em especial, o cumprimento da disciplina orçamentária com base nos dois critérios seguintes:

a) Se a relação entre o déficit orçamentário programado ou verificado e o produto interno bruto excede um valor de referência, exceto:

— se essa relação tiver baixado de forma substancial e contínua e tiver atingido um nível que se aproxime do valor de referência,

— ou, em alternativa, se o excesso em relação ao valor de referência for meramente excepcional e temporário e se aquela relação continuar perto do valor de referência;

b) Se a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto excede um valor de referência, exceto se essa relação se encontrar em diminuição significativa e se estiver a aproximar, de forma satisfatória, do valor de referência.

Os valores de referência encontram-se especificados no Protocolo relativo ao procedimento aplicável em caso de déficit excessivo, anexo aos Tratados.

3. Se um Estado-Membro não cumprir os requisitos constantes de um ou de ambos estes critérios, a Comissão preparará um relatório. O relatório da Comissão analisará igualmente se o déficit orçamental excede as despesas públicas de investimento e tomará em consideração todos os outros fatores pertinentes, incluindo a situação económica e orçamentária a médio prazo desse Estado-Membro.

A Comissão pode ainda preparar um relatório se, apesar de os requisitos estarem a ser preenchidos de acordo com os critérios enunciados, for de opinião de que existe um risco de déficit excessivo em determinado Estado-Membro.

4. O Comitê Económico e Financeiro formulará um parecer sobre o relatório da Comissão.

5. Se a Comissão considerar que em determinado Estado-Membro existe ou poderá ocorrer um déficit excessivo, envia um parecer ao Estado-Membro em causa e do fato informa o Conselho.

6. O Conselho, sob proposta da Comissão, e tendo considerado todas as observações que o Estado-Membro interessado pretenda fazer, decidirá, depois de ter avaliado globalmente a situação, se existe ou não um déficit excessivo.

7. Sempre que, nos termos do nº 6, o Conselho decida que existe um déficit excessivo, adota sem demora injustificada, sob recomendação da Comissão, recomendações que dirige ao Estado-Membro em causa, para que este ponha termo a essa situação num dado prazo. Sem prejuízo do disposto no nº 8, essas recomendações não serão tornadas públicas.

8. Sempre que verificar que, na sequência das suas recomendações, não foram tomadas medidas eficazes no prazo estabelecido, o Conselho pode tornar públicas as suas recomendações.

9. Se um Estado-Membro persistir em não pôr em prática as recomendações do Conselho, este pode decidir notificar esse Estado-Membro para, num dado prazo, tomar

medidas destinadas a reduzir o déficite para um nível que o Conselho considerar necessário para obviar à situação.

Nesse caso, o Conselho pode pedir ao Estado-Membro em causa que lhe apresente relatórios de acordo com um calendário específico, a fim de analisar os esforços de ajustamento desse Estado-Membro.

10. O direito de intentar ações previsto nos artigos 258º e 259º não pode ser exercido no âmbito dos nºs 1 a 9 do presente artigo.

11. Se um Estado-Membro não cumprir uma decisão tomada nos termos do nº 9, o Conselho pode decidir aplicar, ou eventualmente reforçar, uma ou mais das seguintes medidas:

- exigir que o Estado-Membro em causa divulgue informações complementares, a determinar pelo Conselho, antes de emitir obrigações e títulos;
- convidar o Banco Europeu de Investimento a reconsiderar a sua política de empréstimos em relação ao Estado-Membro em causa;
- exigir do Estado-Membro em causa a constituição, junto da União, de um depósito não remunerado de montante apropriado, até que, na opinião do Conselho, o déficite excessivo tenha sido corrigido;
- impor multas de importância apropriada.

O Presidente do Conselho informará o Parlamento Europeu das decisões tomadas.

12. O Conselho revogará parte ou a totalidade das decisões ou recomendações a que se referem os nºs 6 a 9 e 11 na medida em que considere que o déficite excessivo no Estado-Membro em causa foi corrigido. Se o Conselho tiver previamente tornado públicas as suas recomendações, deve, logo que a decisão tomada ao abrigo do nº 8 tiver sido revogada, fazer uma declaração pública de que deixou de existir um déficite excessivo no Estado-Membro em causa.

13. Ao adotar as suas decisões ou recomendações a que se referem os nºs 8, 9, 11 e 12, O Conselho delibera por recomendação da Comissão.

Ao adotar as medidas previstas nos nºs 6 a 9, 11 e 12, o Conselho delibera sem ter em conta o voto do membro do Conselho que representa o Estado-Membro em causa.

A maioria qualificada dos outros membros do Conselho é definida nos termos da alínea a) do nº 3 do artigo 238º.

14. O Protocolo relativo ao procedimento aplicável em caso de déficite excessivo, anexo aos Tratados, contém outras disposições relacionadas com a aplicação do procedimento descrito no presente artigo.

O Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após consulta do Parlamento Europeu e do Banco Central Europeu, aprovará as disposições apropriadas, que substituirão o referido Protocolo.

Sem prejuízo das demais disposições do presente número, o Conselho, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, estabelecerá regras e definições para a aplicação das disposições do citado Protocolo.

## ANEXO B



Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT  
Secretaria-Executiva - SEXEC  
Coordenação-Geral de Indicadores - CGIN

**Tabela 5.1**  
**Brasil: Produção científica, segundo meio de divulgação no Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq, 2000-2010**

Ano	Total de autores	Artigos especializados			Livros e capítulos de livro		Outras publicações <sup>(3)</sup>
		Circulação nacional <sup>(1)</sup>	Circulação internacional <sup>(2)</sup>	Em anais	Livros	Capítulos de livros	
<b>Pesquisadores</b>							
2000	53.519	44.579	24.171	55.717	4.004	16.036	30.841
2001	54.686	46.634	26.910	58.916	4.401	17.836	32.946
2002	54.428	50.408	29.271	65.752	4.544	18.761	36.562
2003	66.051	54.072	38.298	75.415	5.026	23.008	58.956
2004	66.600	56.543	42.472	83.425	5.339	24.858	65.024
2005	73.028	63.333	46.839	90.962	5.788	28.598	80.828
2006	71.733	65.214	51.328	91.853	6.120	34.572	82.666
2007	79.516	76.121	59.405	102.700	6.221	34.908	97.183
2008	78.436	79.504	65.619	99.519	7.336	40.110	97.472
2009	75.889	80.645	66.996	96.931	7.494	40.898	95.576
2010	69.943	72.915	66.693	86.033	6.715	38.468	92.249
<b>Estudantes</b>							
2000	21.776	5.678	1.486	9.559	383	1.137	5.009
2001	27.396	7.314	2.149	13.413	509	1.594	6.708
2002	32.753	9.856	3.386	18.050	560	2.116	9.885
2003	39.611	10.548	4.621	20.425	653	2.613	17.802
2004	47.256	13.623	6.691	27.315	791	3.496	24.146
2005	39.605	12.255	5.936	23.554	741	3.348	25.551
2006	39.665	13.955	8.023	25.383	833	4.513	26.939
2007	29.930	12.845	7.080	20.954	692	3.943	20.317
2008	29.716	14.504	9.411	21.591	898	5.066	20.073
2009	28.958	15.723	11.428	21.360	1.047	5.634	19.705
2010	25.395	14.124	12.335	17.965	958	5.453	18.804

**Fonte(s):** Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil.

**Elaboração:** Coordenação-Geral de Indicadores - ASCAV/SEXEC - Ministério da Ciência e Tecnologia. **Nota(s):** 1) publicados em português, em revistas técnico-científicas e periódicos especializados (inclui aqueles sem informação sobre o idioma);

2) publicados em outro idioma que não o português, em revistas técnico-científicas e periódicos especializados;

3) Texto em jornais ou revistas (magazines) e demais tipos de produção bibliográfica (partitura musical, tradução, etc.).

**Atualizada em:** 31/08/2011

Disponível em: < <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/5703.html> > Acesso em: 12 jun. 2012.

**ANEXO C****MERCOSUL/CMC/DEC N° 3/97****PROTOCOLO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL**

**TENDO EM VISTA:** O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, as Decisões 4/91, 5/91 e 7/91 do Conselho do Mercado Comum.

**CONSIDERANDO:**

Que é necessário estabelecer instrumentos jurídicos que orientem a definição de políticas e estratégias comuns para o desenvolvimento da educação regional.

Que os Estados Partes reconhecem a necessidade de estabelecer mecanismos que facilitem o exercício de atividades acadêmicas na região.

**O CONSELHO DO MERCADO COMUM  
DECIDE:**

**Art. 1** - Aprovar o “Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL”, que consta em anexo e é parte integrante da presente Decisão.

**XII CMC, Assunção, 18/VI/97**

## **PROTOCOLO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL**

Os Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, a seguir denominados “Estados Partes”, em virtude dos princípios, fins e objetivos do Tratado de Assunção, assinado em março de 1991,

### **CONSIDERANDO:**

Que a educação tem um papel central para que o do processo de integração regional se consolide;

Que a promoção do desenvolvimento harmônico da região, nos campos científico e tecnológico, é fundamental para responder aos desafios impostos pela nova realidade sócio-econômica do continente;

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

Que a partir da ata da X Reunião de Ministros de 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, surgiu a recomendação de que se preparasse um Protocolo sobre a aceitação de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nas instituições universitárias da Região.

### **Acordam:**

#### **ARTIGO 1**

Os Estados Partes, por meio de seus organismos competentes, admitirão, unicamente para o exercício de atividades acadêmicas, os títulos de graduação e pós-graduação, conferidos pelas seguintes instituições, devidamente reconhecidas:

- Universidades, no Paraguai;
- Instituições de ensino superior, no Brasil;
- Instituições universitárias, na Argentina e no Uruguai.

#### **ARTIGO 2**

Para os fins previstos no Presente Protocolo, considerar-se-ão títulos de graduação aqueles obtidos em cursos com duração mínima de quatro anos ou duas mil e setecentas horas cursadas e títulos de pós-graduação tanto os cursos de especialização com carga horária presencial não inferior a trezentas e sessenta horas, quanto os graus acadêmicos de mestrado e doutorado.

#### **ARTIGO 3**

Para os fins previstos no Artigo 1, os postulantes dos países membros do Mercosul deverão submeter-se às mesmas exigências previstas para os nacionais do país membro onde se pretendem exercer atividades acadêmicas.

#### **ARTIGO 4**

A admissão que for outorgada em virtude do estabelecido no Artigo não conferirá, de per si, direito a outro exercício profissional que não seja o acadêmico.

#### **ARTIGO 5**

O interessado em solicitar a admissão nos termos previstos no Artigo 1 deve apresentar toda a documentação que comprove as condições exigidas no presente Protocolo. Para identificar, no país que concede a admissão, a que título ou grau corresponde a denominação que consta no diploma, poder-se-á requerer a apresentação de documentação complementar. Toda a documentação deverá estar devidamente legalizada.

#### **ARTIGO 6**

Cada Estado Parte se compromete a manter os demais informados sobre quais são as instituições e seus respectivos cursos reconhecidos, compreendidos pelo presente Protocolo.

#### **ARTIGO 7**

Em caso de existência, entre Estados Partes, de acordos ou convênios bilaterais com disposições mais favoráveis sobre a matéria, estes poderão invocar a aplicação daqueles dispositivos que considerem mais vantajosos.

#### **ARTIGO 8**

As controvérsias que surjam, entre os Estados Partes, em decorrência da aplicação, interpretação ou não do cumprimento das disposições contidas no presente Protocolo, serão resolvidas pelos canais diplomáticos. Se, mediante tais negociações, não se alcançar um acordo ou se a controvérsia for solucionada apenas em parte, serão aplicados os procedimentos previstos no Sistema de Solução de Controvérsias vigente entre os Estados Partes do Tratado de Assunção.

#### **ARTIGO 9**

O presente Protocolo, parte integrante do Tratado de Assunção, entrará em vigor, para os dois primeiros Estados que o ratifiquem, 30 (trinta) dias após o depósito do segundo instrumento de ratificação. Para os demais signatários, entrará em vigor aos 30 (trinta) dias do depósito respectivo e na ordem em que forem depositadas as ratificações.

#### **ARTIGO 10**

O presente Protocolo poderá ser emendado de comum acordo, por proposta de um dos Estados Partes.

**ARTIGO 11**

A adesão por parte de um Estado ao Tratado de Assunção implicara, *ipso fure*, a adesão ao presente Protocolo.

**ARTIGO 12**

Governo da República do Paraguai será o depositário do presente Protocolo, bem como dos instrumentos de ratificação e enviará cópias autenticadas dos mesmos aos Governos dos demais Estados Partes.

Da mesma forma, notificará a estes a data de entrada em vigor do Protocolo e do depósito dos instrumentos de ratificação.

FEITO na cidade de Assunção, capital da República do Paraguai, aos 19 dias do mês de junho de mil novecentos e noventa e sete, em um original, nos idiomas espanhol e português, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

**ANEXO D****MERCOSUL/CMC/DEC N° 26/97****ANEXO AO PROTOCOLO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL**

**TENDO EM VISTA:** O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, a Decisão No. 3/97 do Conselho do Mercado Comum, a Resolução No. 80/97 do Grupo Mercado Comum e a Ata No. 2/97 da Reunião de Ministros da Educação.

**CONSIDERANDO:**

Que, com data 11 de junho de 1997, assinou-se entre os Estados Partes do MERCOSUL, o Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL.

Que na XIII Reunião dos Ministros da Educação acordou-se a complementação do referido Protocolo.

**O CONSELHO DO MERCADO COMUM****DECIDE:**

Art. 1 - Aprovar o “Anexo ao Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL”, que consta como Anexo e faz parte integrante da presente Decisão.

**XIII CMC - Montevideú, 15/XII/97**

## **ANEXO AO PROTOCOLO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL**

Os Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, doravante denominados “Estados Partes”, em virtude dos princípios, fins e objetivos do Tratado de Assunção assinado em 26 de março de 1991.

### **CONSIDERANDO:**

A importância da integração educativa no âmbito dos Estados Partes do MERCOSUL;

Que na data de 11 de junho de 1997 foi assinado o Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL;

Que é necessário proceder à complementação do referido Protocolo nos termos acordados pela Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL;

### **ACORDAM:**

**Art. 1** - Os graus acadêmicos de especialização, mestrado e doutorado, mencionados no artigo segundo do Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, deverão estar devidamente reconhecidos pela legislação em vigor no Estado Parte outorgante.

**Art. 2** - O presente Anexo é parte integrante do Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL e estará sujeito aos mesmos procedimentos para a entrada em vigência.

**Art. 3** - O Governo da República do Paraguai será depositário do presente instrumento nos termos previstos no Artigo 12 do Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL.

Feito na cidade de Montevidéu, em quinze de dezembro de mil novecentos e noventa e sete, em um original nos idiomas espanhol e português, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

## ANEXO E

### MERCOSUL/CMC/DEC N° 11/98

#### FE DE ERRATAS DEC. CMC N° 3/97, 26/97 E SEU ANEXO

**TENDO EM VISTA:** As Decisões N° 3/97 e 26/97 do Conselho do Mercado Comum e a Resolução N° 32/98 do Grupo Mercado Comum.

**CONSIDERANDO:** que foram detectados erros na forma dos textos das Decisões N° 3/97 e 26/97 “Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países do MERCOSUL” e seu Anexo, com relação ao título e à data de assinatura do citado Protocolo, respectivamente;

Que é necessário pôr em prática a correção dos erros detectados no texto de tais Decisões e em seu Anexo, assim como assinar o texto corrigido do Anexo ao Protocolo.

### O CONSELHO DO MERCADO COMUM

DECIDE:

Art. 1. Substituir o título da Decisão CMC N° 3/97 pelo seguinte: “PROCOLO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS PAÍSES DO MERCOSUL”.

Art. 2. Substituir o artigo 1° da Decisão CMC N° 3/97 pelo seguinte artigo: “Art. 1 – Aprovar o Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países do MERCOSUL”.

Art. 3. Substituir o título da Decisão CMC N° 26/97 pelo seguinte: “ANEXO AO PROCOLO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS PAÍSES DO MERCOSUL”.

Art. 4. Substituir o primeiro CONSIDERANDO da Decisão CMC N° 26/97 pelo seguinte texto: “Que no dia 19 de junho de 1997 foi assinado o Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países do MERCOSUL”.

Art.5. Substituir o artigo 1° da Decisão CMC N° 26/97 pelo seguinte artigo: “Art. 1 – Aprovar o Anexo ao Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países do MERCOSUL”.

Art. 6. Substituir o texto do Anexo da Decisão CMC N° 26/97 pelo texto corrigido que consta em Anexo, nos idiomas espanhol e português, e faz parte da presente Decisão.

**XIV CMC – Buenos Aires, 23/VII/98.**

## **ANEXO AO PROTOCOLO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS PAÍSES DO MERCOSUL**

Os Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, doravante denominados “Estados Partes”, em virtude dos princípios, fins e objetivos do Tratado de Assunção assinado em 26 de março de 1991,

### **CONSIDERANDO:**

A importância da integração educacional no âmbito dos Estados Partes do MERCOSUL;

Que no dia 19 de junho de 1997 foi assinado o Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países do MERCOSUL;

Que é necessário proceder à complementação do referido Protocolo, nos termos acordados pela Reunião de Ministros da Educação do MERCOSUL;

### **CONVÊM QUE:**

Art. 1 Os graus acadêmicos de especialização, mestrado e doutorado mencionados no artigo segundo do Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países do MERCOSUL deverão estar devidamente reconhecidos pela legislação vigente no Estado Parte outorgante.

Art. 2 O presente Anexo integra o Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países do MERCOSUL, estando sujeito a seus procedimentos para entrar em vigor.

Art. 3 O Governo da República do Paraguai será o depositário do presente instrumento nos termos previstos no Art. 12 do Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países do MERCOSUL.

Feito na cidade de Buenos Aires, em vinte e três de julho de mil novecentos e noventa e oito, em um original nos idiomas espanhol e português, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

**ANEXO F****MERCOSUL/CMC/DEC. N° 4/99****ACORDO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL**

**TENDO EM VISTA:** O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, as Decisões N° 3/97, N° 26/97 e N° 11/98 do Conselho do Mercado Comum e a Resolução N° 43/99 do Grupo Mercado Comum.

**CONSIDERANDO:**

Que é necessário estabelecer instrumentos jurídicos que orientem a definição de políticas e estratégias comuns para o desenvolvimento da educação regional.

Que os Estados Partes reconhecem a necessidade de estabelecer mecanismos que facilitem o exercício de atividades acadêmicas na região.

Que na Primeira Reunião de Ministros de Educação dos Estados Partes do MERCOSUL aprovou-se um texto substitutivo do Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul, firmado na cidade de Assunção em 11 de junho de 1997 e de seu Anexo firmado em Montevideú, em 15 de dezembro de 1997.

Que, conseqüentemente, é necessário substituir as Decisões N° 3/97, N° 26/97 e N° 11/98.

**O CONSELHO DO MERCADO COMUM****DECIDE:**

Art. 1 Aprovar o “Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul ”, em suas versões em espanhol e português, que consta como Anexo e faz parte da presente Decisão.

Art. 2 Revogar as Decisões N° 3/97, N° 26/97 e N° 11/98.

**XVI CMC – Assunção, 15/VI/99**

## **ACORDO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL**

Os Governos da República da Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, doravante denominados "Estados Partes", em virtude dos princípios, fins e objetivos do Tratado de Assunção, assinado em março de 1991,

### **CONSIDERANDO:**

Que a educação tem papel central para que o processo de integração regional se consolide;

Que a promoção do desenvolvimento harmônico da Região, nos campos científico e tecnológico, é fundamental para responder aos desafios impostos pela nova realidade sócio-econômica do continente;

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

Que a 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, recomendou que fosse preparado 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 e que visam ao seu contínuo aperfeiçoamento,

### **ACORDAM:**

#### **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 Segundo**

Para os fins previstos no presente Acordo, consideram-se títulos de graduação aqueles obtidos em cursos com duração mínima de quatro anos e duas mil e setecentas horas cursadas, e títulos de pós-graduação tanto os cursos de especialização com carga horária presencial não inferior a trezentas e sessenta horas, quanto os graus acadêmicos de mestrado e doutorado.

### **Artigo Terceiro**

Os títulos de graduação e pós-graduação referidos no artigo anterior deverão estar devidamente validados pela legislação vigente nos Estados Partes.

### **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.

### **Artigo Quinto**

A admissão outorgada em virtude do estabelecido no Artigo Primeiro deste Acordo somente conferirá direito ao exercício das atividades de docência e pesquisa nas instituições nele referidas, devendo o reconhecimento de títulos para qualquer outro efeito que não estiver estabelecido naquele Artigo, reger-se pelas normas específicas dos Estados Partes.

### **Artigo Sexto**

O interessado em solicitar a admissão nos termos previstos no Artigo Primeiro deve apresentar toda a documentação que comprove as condições exigidas no Presente Acordo. Para identificar, no país que concede a admissão, a que título ou grau corresponde a denominação que consta no diploma, poder-se-á requerer a apresentação de documentação complementar devidamente legalizada nos termos da regulamentação a que se refere o Artigo Primeiro.

### **Artigo Sétimo**

Cada Estado Parte se compromete a manter informados os demais sobre quais são as instituições com seus respectivos cursos reconhecidos e credenciados. O Sistema de Informação e Comunicação do Mercosul proporcionará informação sobre as agências credenciadoras dos Países, os critérios de avaliação e os cursos credenciados.

### **Artigo Oitavo**

Em caso de existência, entre os Estados Partes, de acordos ou convênios bilaterais com disposições mais favoráveis sobre a matéria, estes poderão invocar a aplicação daqueles dispositivos que considerarem mais vantajosos.

### **Artigo Nono**

O presente Acordo, celebrado no âmbito do Tratado de Assunção, entrará em vigor, para os dois primeiros Estados que o ratifiquem 30 (trinta) dias após o depósito do segundo instrumento de ratificação. Para os demais signatários, aos trinta dias do depósito respectivo e na ordem em que forem depositadas as ratificações.

**Artigo Décimo**

O presente Acordo poderá ser revisto de comum acordo, por proposta de um dos Estados Partes.

**Artigo Décimo primeiro**

O Governo da República do Paraguai será o depositário do presente Acordo, bem como dos instrumentos de ratificação e enviará cópias devidamente autenticadas dos mesmos aos Governos dos demais Estados Partes. Da mesma forma, notificará a estes a data de depósito dos instrumentos de ratificação e a entrada em vigor do presente Acordo.

**Artigo Décimo segundo**

A reunião de Ministros de Educação emitirá recomendações gerais para a implementação deste Acordo.

**Artigo Décimo terceiro**

O presente Acordo substitui o “Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, assinado em 11 de junho de 1997 em Assunção e seu Anexo firmado em 15 de dezembro de 1997, em Montevideu.

**Feito na cidade de Assunção, capital da República do Paraguai, aos quatorze dias do mês de junho do ano mil novecentos e noventa e nove, em um original nos idiomas Espanhol e Português, sendo os textos igualmente autênticos.**

## ANEXO G

**MERCOSUL/CMC/DEC. N° 5/99**

**ACORDO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL, NA REPÚBLICA DA BOLÍVIA E NA REPÚBLICA DO CHILE**

**TENDO EM VISTA:** O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, e a Resolução N° 43/99 do Grupo Mercado Comum.

**CONSIDERANDO:**

Que é necessário estabelecer instrumentos jurídicos que orientem a definição de políticas e estratégias comuns para o desenvolvimento da educação regional.

Que os Estados Partes reconhecem a necessidade de estabelecer mecanismos que facilitem o exercício de atividades acadêmicas na região.

Que na Primeira Reunião de Ministros de Educação dos Estados Partes do MERCOSUL, Chile e Bolívia, se acordou o texto do instrumento sobre “Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, na República da Bolívia e na República do Chile”.

**O CONSELHO O MERCADO COMUM**

**DECIDE:**

Art. 1 Aprovar a assinatura do “Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, na República da Bolívia e na República do Chile”, em suas versões em espanhol e português, que consta como Anexo e faz parte da presente Decisão.

**XVI CMC – Assunção, 15/VI/99**

## **ACORDO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL, NA REPÚBLICA DA BOLÍVIA E NA REPÚBLICA DO CHILE**

Os Governos da República da Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da República da Bolívia e da República do Chile, doravante denominados "Estados Partes" do presente Acordo,

### **CONSIDERANDO:**

Os princípios, fins e objetivos do Tratado de Assunção, assinado em vinte e seis de março de mil novecentos e noventa e um, entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai e o Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezessete de dezembro de mil novecentos e noventa e quatro por estes mesmos Estados Partes;

O Acordo de Complementação Econômica N° 36, subscrito entre o MERCOSUL e a República da Bolívia, o Acordo de Complementação Econômica N° 35, subscrito entre o MERCOSUL a República do Chile e as Decisões do Conselho do Mercado Comum do Sul N° 14/96 "Participação de Terceiros Países Associados em Reuniões do MERCOSUL" e N° 12/97 "Participação do Chile em Reuniões do MERCOSUL";

Que a educação tem papel central para que o processo de integração regional se consolide;

Que a promoção do desenvolvimento harmônico da Região, nos campos científico e tecnológico, é fundamental para responder aos desafios impostos pela nova realidade socioeconômica do continente;

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 a 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, recomendou que fosse preparado 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, e que visam ao seu contínuo aperfeiçoamento;

### **ACORDAM:**

#### **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 e no Chile, nas universidades e institutos superiores no Paraguai, nas instituições universitárias na Argentina, no Uruguai e na Bolívia, 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 Segundo**

Para os fins previstos no presente Acordo, consideram-se títulos de graduação aqueles obtidos em cursos com duração mínima de quatro anos e duas mil e setecentas horas cursadas, e títulos de pós-graduação tanto os cursos de especialização com carga horária presencial não inferior a trezentos e sessenta horas, quanto os graus acadêmicos de mestrado e doutorado.

### **Artigo Terceiro**

Os títulos de graduação e pós-graduação referidos no artigo anterior deverão estar devidamente validados pela legislação vigente nos Estados Partes.

### **Artigo Quarto**

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

### **Artigo Quinto**

A admissão outorgada em virtude do estabelecido no Artigo Primeiro deste Acordo somente conferirá direito ao exercício das atividades de docência e pesquisa nas instituições nele referidas, devendo o reconhecimento de títulos para qualquer outro efeito que não estiver estabelecido naquele Artigo, reger-se pelas normas específicas dos Estados Partes.

### **Artigo Sexto**

O interessado em solicitar a admissão nos termos previstos no Artigo Primeiro deve apresentar toda a documentação que comprove as condições exigidas no Presente Acordo. Para identificar, no país que concede a admissão, a que título ou grau corresponde a denominação que consta no diploma, poder-se-á requerer a apresentação de documentação complementar devidamente legalizada nos termos da regulamentação a que se refere o Artigo Primeiro.

### **Artigo Sétimo**

Cada Estado Parte se compromete a manter informados os demais sobre quais são as instituições com seus respectivos cursos reconhecidos e credenciados. O Sistema de Informação e Comunicação do Mercosul proporcionará informação sobre as agências credenciadoras dos Países, os critérios de avaliação e os cursos credenciados.

### **Artigo Oitavo**

Em caso de existência, entre os Estados Partes, de acordos ou convênios bilaterais com

disposições mais favoráveis sobre a matéria, estes poderão invocar a aplicação daqueles dispositivos que considerarem mais vantajosos.

#### **Artigo Nono**

O presente Acordo, entrará em vigor, para os dois primeiros Estados que o ratifiquem 30 (trinta) dias após o depósito do segundo instrumento de ratificação. Para os demais signatários, aos trinta dias do depósito respectivo e na ordem em que forem depositadas as ratificações.

#### **Artigo Décimo**

O presente Acordo poderá ser revisto de comum acordo, por proposta de um dos Signatários.

#### **Artigo Décimo primeiro**

O Governo da República do Paraguai será o depositário do presente Acordo, bem como dos instrumentos de ratificação e enviará cópias devidamente autenticadas dos mesmos aos Governos dos demais Estados. Da mesma forma, notificará a estes a data de depósito dos instrumentos de ratificação e a entrada em vigor do presente Acordo.

#### **Artigo Décimo segundo**

A reunião de Ministros de Educação emitirá recomendações gerais para a implementação deste Acordo.

Feito na cidade de Assunção, capital da República do Paraguai, aos quatorze dias do mês de junho do ano mil novecentos e noventa e nove, em três originais nos idiomas Espanhol e Português, sendo os textos igualmente autênticos.

**ANEXO H****MERCOSUL/CMC/DEC. N° 29/09****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**

**TENDO EM VISTA:** O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e a Decisão N° 04/99 do Conselho do Mercado Comum.

**CONSIDERANDO:**

Que o espírito 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, ter por finalidade garantir e promover o intercâmbio de professores e pesquisadores, "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",

Que é necessário definir procedimentos e critérios para a implementação do referido Acordo, atendendo ao previsto nos artigos 1° e 12,

Que a definição de tais procedimentos e critérios asseguram a implementação do referido Acordo conforme os parâmetros de qualidade vigentes em cada país.

**O CONSELHO DO MERCADO COMUM****DECIDE:**

Art. 1° 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.

Art. 2° Esta Decisão deverá ser incorporada ao ordenamento jurídico interno dos Estados Partes antes de 01/VII/2010.

**XXXVIII CMC - Montevideu, 07/XII/09.**

## **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**

### **Artigo 1**

#### **Da Admissibilidade de títulos**

1. A admissão de títulos e graus acadêmicos de que trata 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, doravante denominado “Acordo”, é um instrumento para promover e facilitar o intercâmbio de docentes e pesquisadores nos Estados Partes do MERCOSUL.
2. A admissão somente surtirá efeito após a adoção dos procedimentos descritos neste documento.
3. Somente serão admitidos, para os fins do Acordo, títulos de Graduação e Pós- Graduação, oficialmente reconhecidos pelo país em que foram emitidos.

### **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.

### **Artigo 3**

#### **Dos Procedimentos**

1. A Admissão será solicitada pelos detentores dos títulos e graus acadêmicos nos órgãos oficiais designados por cada Estado Parte.
2. Os interessados deverão apresentar a documentação requerida devidamente legalizada nos órgãos oficiais designados.

### **Artigo 4**

#### **Do Sistema de Informação**

1. Os Estados Partes manterão o Sistema de Informação e Comunicação do Setor Educacional do MERCOSUL (SIC/MERCOSUL) atualizado, com relação:
  - a) à legislação vigente para o reconhecimento de diplomas;
  - b) aos órgãos responsáveis pela implementação do Acordo;
  - c) aos órgãos oficiais designados para efetuar a admissão dos títulos;
  - d) às instituições de ensino superior reconhecidas e/ou credenciadas;
  - e) aos cursos reconhecidos nos níveis de Graduação e Pós-Graduação.
2. Os Estados Partes terão um prazo de três meses, a partir da entrada em vigência do presente instrumento, para enviar ao SIC/MERCOSUL as informações mencionadas no parágrafo anterior.

### **Artigo 5**

#### **Do Fomento ao Intercâmbio**

Os Estados Partes promoverão o intercâmbio acadêmico e científico. Para tanto, informarão anualmente a disponibilidade de programas de fomento, por meio dos órgãos competentes do Setor Educacional do MERCOSUL.