

# 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.<sup>1</sup>

*Marcos Augusto Maliska, Procurador Federal,  
Chefe da Procuradoria Federal junto a Universidade Federal  
do Paraná (PF-UFPR), Doutor em Direito Constitucional,  
Membro da Comissão sobre Diplomas do Mercosul do Conpedi –  
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós, Graduação em Direito*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 A Integração Regional como nova forma de organização política; 2 A Integração Regional e a Constituição Federal brasileira; 3 O Acordo de Admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul; 3.1 Da disposição para a Cooperação; 3.2 A garantia de salvaguarda dos padrões de qualidade vigentes em cada País; 4 Considerações Finais; 5 Referências.

---

1 O autor agradece a oportunidade de ter debatido o assunto tratado no presente texto tanto no II Encontro do Fórum de Procuradores Federais Chefes de IFES da Procuradoria Geral Federal da Advocacia Geral da União, realizado no Rio de Janeiro em Novembro de 2008, em especial a interlocução com o colega José Tavares dos Santos, Procurador Federal Chefe da CAPES, como no XVIII Encontro Nacional do CONPEDI – Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, realizado na cidade de Maringá-PR, em julho de 2009. O autor agradece a todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para

**RESUMO:** A integração regional apresenta-se como uma nova forma de organização política. A Constituição Federal de 1988 promove e incentiva a participação da República Federativa do Brasil em organizações internacionais, em especial visando à integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina. No campo da Educação a cooperação visando a integração é uma realidade vivenciada no âmbito do Mercosul. O Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul dispõe, por um lado, sobre procedimento diferenciado, consistente em “validação” de Diplomas, sem análise propriamente individual de mérito dos trabalhos, para o exercício das atividades de docência e pesquisa. De outro, o mesmo Acordo salvaguarda os padrões de qualidade vigentes em cada País, ou seja, exige condições materiais de nivelamento para a plena eficácia do texto normativo, visto que o processo de integração deve ser um instrumento de aperfeiçoamento das instituições, de modo que os níveis mais elevados de desenvolvimento prevaleçam.

**PALAVRAS-CHAVE:** Constituição. Integração Regional. Educação. Pós-Graduação. Mercosul. Universidade.

**ABSTRACT:** Regional integration is presented as a new form of political organization. The 1988 Federal Constitution promotes and encourages the participation of the Federative Republic of Brazil in international organizations, especially with regard to economic integration, political, social and cultural development of peoples of Latin America. In the field of education cooperation for the integration is a reality experienced in the context of Mercosul. The Agreement of Admission from Titles and University Degrees for the exercise of Academic Activities in the States of Mercosul lays down on the one hand, on different procedures, consisting of “validation” of diplomas, without actual examination of individual merit of the work, for the activities of teaching and research. Otherwise, the same agreement guarantees the quality standards in each country, in other words, requires material conditions of leveling to the full effectiveness of the legislation, since the process of integration should be a tool for improving the institutions, so higher levels of development prevail.

**KEYWORDS:** Constitution. Regional Integration. Education. Post Graduation. Mercosul. University.

## **INTRODUÇÃO**

O processo de integração do Mercosul, além de contemplar a dimensão econômica, tem outras pretensões de cunho social e cultural. A educação é um elemento importante na discussão sobre desenvolvimento, qualidade de vida, valores democráticos, enfim, as mais diversas dimensões da vida em sociedade. Desta forma, o tema aqui discutido não é simples. Nele enreda-se uma complexa realidade que não pode ser vista unilateralmente. As dificuldades de se contemplar os diversos aspectos que as políticas públicas regionais trazem, nos exigem reflexão e um constante debate sobre as alternativas, visto que a abertura, a cooperação e a integração regional ao mesmo tempo em que abrem oportunidades, também expõem as fragilidades nacionais.

O objeto da reflexão promovida no presente artigo é o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul, assinado na cidade de Assunção em 14 de junho de 1999, tendo sido, no Brasil, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 800, de 23 de Outubro de 2003 e promulgado pelo Decreto Presidencial nº 5.518, de 23 de Agosto de 2005.

A reflexão centra-se no procedimento especial criado pelo Acordo no tocante à validade dos Diplomas Universitários para o exercício de atividades de docência e pesquisa nos Estados Partes. Em síntese, a discussão está mediada, por um lado, pela pretensão da norma em estabelecer procedimento diferenciado para as atividades de docência e pesquisa, visando promover a educação no plano da integração regional e, por outro, pela necessidade de salvaguarda dos padrões de qualidade vigentes em cada país. Procurando abordar o tema contemplando esses dois vetores, o texto inicialmente reflete sobre o papel da integração regional, passando pela abordagem constitucional brasileira do tema integração regional, para em um terceiro momento discutir propriamente os termos do Acordo. O texto não tem a pretensão de esgotar o assunto, mas apenas de dar uma pequena contribuição ao debate, visto se tratar de tema que merece reflexão e discussão.

## 1 A INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO NOVA FORMA DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA

A modernidade conheceu no Estado Nacional a forma de organização política por excelência. A Constituição se apresentou como o documento jurídico destinado a regular o exercício do poder político, que tomou forma no texto do art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 na limitação do poder estatal mediante o Princípio da Separação dos Poderes e o respeito aos Direitos Fundamentais.

A construção de uma comunidade política nos limites do território do Estado Nação ganhou força e se desenvolveu de forma consistente até a primeira guerra mundial. O advento da Liga das Nações se constituiu em um ensaio de que mudanças haveriam de ocorrer. O fracasso da Liga<sup>2</sup> e o desastre da Segunda Guerra Mundial apontaram para novas formas de organização política<sup>3</sup>. A Europa, preocupada com a paz, saiu na frente e no imediato pós-guerra criou instituições supranacionais para conter a produção de material bélico, nuclear e por fim avançou também para questões de ordem econômica, visando um mercado comum interno. A América Latina também encontrou nesse cenário a possibilidade de uma integração continental, historicamente sonhada pelos seus grandes líderes, e criou a ALALC e depois a ALADI.<sup>4</sup>

A experiência brasileira e latino-americana com os regimes militares, conseqüência, por certo, do momento histórico da guerra fria<sup>5</sup>,

---

2 Eugen Ehrlich, em texto de 1919, foi cético quanto as possibilidade da Liga enquanto instrumento internacional pautado na igualdade dos Estados. Em sua opinião, a Liga seria um instrumento das políticas externas do Império Britânico e dos Estados Unidos da América. EHRlich, Eugen. Von der Zukunft des Völkerbundes. In. *Politische Schriften*. Org. Manfred Rehbinder. Berlin: Duncker & Humblot, 2007. p. 183-184.

3 Segundo escreve von Bernstorff, citando Joseph Kunz, a ficção do Estado Nacional foi um amargo adversário do moderno Processo de Direito Internacional de proteção das minorias no período entre guerras. Como conseqüência do chauvinismo nacional teve-se a transformação do Estado Nacional em um dogma dos Estados, os quais correspondem muito pouco às suas realidades plurais tanto culturais como étnicas. VON BERNSTORFF, Jochen. *Der Glaube an das universale Recht. Zur Völkerrechtstheorie Hans Kelsens und seiner Schüler*. Baden-Baden: Nomos, 2001, p. 51.

4 MALISKA, Marcos Augusto. *Estado e Século XXI. A integração supranacional sob a ótica do Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 29-30.

5 Entendida como o confronto entre duas superpotências, a guerra fria produziu na América Latina, área de influência americana, o fortalecimento do militarismo sob o argumento da ameaça comunista. Segundo escreve Eric Hobsbawm, “as forças armadas tomaram o poder no Brasil em 1964 contra um inimigo

adiou o sonho da integração. A redemocratização da região e o forte compromisso integracionista de Brasil e Argentina<sup>6</sup> trouxeram à luz o Mercosul, o mais ambicioso projeto de integração regional conhecido na América Latina.

Movido em um primeiro momento pelos interesses econômicos de ampliação dos mercados os processos integracionistas dão lugar também a outras formas de cooperação, em especial, o intercâmbio educacional.

É importante aqui registrar que as ambições da integração regional são grandes, pois se traduzem em mecanismos de ensaio de novas formas de organização política. O declínio ou a não ampliação do domínio do Estado Nação como historicamente se apresentou até a década de sessenta do século XX<sup>7</sup> nos exigem pensar novas formas de disciplina da vida política. A globalização e a relativização dos conceitos de tempo e espaço<sup>8</sup> nos mostram, no mínimo, a insuficiência da vida política limitada ao Estado Nação. De outro modo, a Constituição Nacional e o Estado Nação são atores ainda importantes, pois como lembra Udo di Fabio, a democracia se realizou em pequenos espaços<sup>9</sup>, e

---

bastante semelhante: os herdeiros do grande líder populista brasileiro Getúlio Vargas (1883-1954), que se deslocavam para a esquerda no início da década de 1960 e ofereciam democratização, reforma agrária e ceticismo em relação à política americana. As pequenas tentativas de guerrilha de fins da década, que proporcionaram uma desculpa para a implacável repressão do regime, jamais representaram um verdadeiro desafio a ele; mas deve-se dizer que após o início da década de 1970 o regime começou a relaxar e devolveu o país a um governo civil em 1985". HOBBSAWM, Eric. *A era dos extremos. O breve século XX 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 429.

- 6 O Mercosul e os laços de amizade e cooperação entre Brasil e Argentina se afastam, e muito, da tradicional animosidade entre os dois países. Um capítulo interessante dessa rivalidade encontra-se na especulação quanto à vitória nazista na Segunda Guerra Mundial, em especial uma aliança entre a Argentina, na época governada por Juan Domingo Perón, e a Alemanha de Hitler, com vistas ao domínio da América do Sul. Nas palavras de Perón, "uma vez caído o Brasil, o continente sul-americano será nosso", escreveu o líder argentino em manifesto ao Grupo de Oficiais Unidos, em 1943, poucas semanas antes de assumir o governo. E acrescentou: "A luta de Hitler, na paz e na guerra, nos servirá de guia". Ver: COSTA, Sergio Correia da. *Crônica de uma Guerra Secreta. Nazismo na América: A conexão Argentina*. São Paulo: Record, 2004.
- 7 HOBBSAWM, Eric. *O Novo Século. Entrevista a Antonio Polito*. Trad. Claudio Marcondes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 38.
- 8 Ver, entre outros, BAUMAN, Zygmunt. *Globalização. As consequências humanas*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999 e SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- 9 Aqui, por certo, visualize-se a realidade da comunidade e o sentimento de pertencimento de seus membros. Nas palavras de Simone Goyard-Fabre, "no pluralismo do mundo democrático, governar os indivíduos que reivindicam o tempo todo, com direitos cada vez mais numerosos, sua igualdade com qualquer outro e sua liberdade sem limites, é uma tarefa das mais delicadas". GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 344.

os processos de integração ainda que necessários geram dúvidas quanto à possibilidade de se manter a democracia em ambientes maiores.<sup>10</sup>

## 2 A INTEGRAÇÃO REGIONAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA.

Não obstante a Constituição brasileira ter surgido em um momento de indefinição política, visto que ainda tínhamos o Muro de Berlin, ela procurou contemplar a pluralidade que marca a sociedade brasileira e não deixou de inscrever em seu texto a tradição pacífica do país em suas relações internacionais. Assim, em seu art. 4º, constam os princípios das relações internacionais, onde se apresentam, entre outros, a “prevalência dos direitos humanos”, a “solução pacífica das controvérsias”, a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” e a formação da comunidade latino-americana de nações.

Esse dispositivo constitucional é muito importante para identificar as características fundamentais do Estado Brasileiro. E nesse aspecto, não há dúvidas, em minha opinião, de que a Constituição optou pelo conceito de Estado Constitucional Cooperativo, que nas palavras de Peter Häberle, consiste na:

*abertura* para relações internacionais com efeito de impor medidas eficientes no âmbito interno (permeabilidade), também no acento da abertura global dos direitos humanos (não mais cerrados no domínio reservado) e de sua realização ‘cooperativa’; [...] *potencial constitucional ativo*, voltado ao objetivo de realização internacional ‘conjunta’ das tarefas como sendo da comunidade dos Estados, de forma processual e material; [...] *solidariedade estatal de prestação*, disposição de cooperação para além das fronteiras: assistência ao desenvolvimento, proteção ao meio ambiente, combate aos terroristas, fomento à cooperação internacional também a nível jurídico privado (cruz vermelha, anistia internacional).<sup>11</sup>

Desta forma, a Constituição se afastou do chamado *Estado Constitucional Nacional* para adotar o *Estado Constitucional Cooperativo*, que deve ser um conceito importante para referenciar a interpretação constitucional. No contexto do tema discutido nesse artigo, a implicação

10 DI FABIO, Udo. *Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001. p. 32.

11 HÄBERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*. Trad. Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro, Renovar, 2007. p. 70-71.

do conceito *Estado Constitucional Cooperativo* está na incorporação das políticas públicas sobre educação para além das fronteiras nacionais, procurando estimular uma política regional de educação, pautada na cooperação entre os países com a troca de experiências, tecnologias, metodologias, enfim, para usar as palavras de Häberle, solidariedade.

A disposição do Constituinte originário de dar status diferenciado à integração do Brasil na América Latina coloca desafios à interpretação da Constituição. O caráter ambicioso da integração, não reduzido apenas à questão econômica, mas alcançando também as dimensões política, social e cultural, nos mostram que os movimentos no âmbito educacional do Mercosul necessitam de especial atenção, não se podendo dar margem a interpretações reductionistas, que procurem negar efetividade ao dispositivo constitucional.<sup>12</sup>

### **3 O ACORDO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL**

No contexto, portanto, de uma interpretação constitucionalmente comprometida com a integração social e cultural do Brasil com as outras nações do continente, o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários deve ser concretizado levando-se em consideração dois aspectos centrais, quais sejam, a disposição para a cooperação e a garantia de salvaguarda dos padrões de qualidade vigentes em cada País.

#### **3.1 DA DISPOSIÇÃO PARA A COOPERAÇÃO**

Em face do marco constitucional referenciado anteriormente tem-se que a posição da República Federativa do Brasil é a de fomentar a cooperação no campo do ensino universitário visando atender o contido no preâmbulo do Acordo, a saber, (i) que a educação tem papel central para que o processo de integração regional se consolide; (ii) 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 e (iii) que o intercâmbio de acadêmicos entre as instituições de ensino superior da Região apresenta-se como mecanismo eficaz para a melhoria da

---

12 Ver MALISKA, Marcos Augusto. *Estado e Século XXI*, p. 182-183.

formação e da capacitação científica, tecnológica e cultural e para a modernização dos Estados partes.

Buscando esses objetivos, o texto do Acordo é preciso quanto àquilo que poderia se afirmar como eficácia mínima do texto legal, ou seja, de que os cursos universitários reconhecidos e credenciados como tais pelo país de origem sejam em nível de graduação ou pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado), habilitariam os titulares a validarem tais títulos em outro país membro para fins de docência e pesquisa, desde que correspondessem às cargas horárias definidas no artigo segundo do Acordo, bem como fossem instruídos com os documentos necessários que comprovassem essa condição, nos termos do artigo sexto do diploma legal aqui em referência.

No contexto do disposto literalmente no Acordo, a Universidade iria apenas cumprir exigências formais de “validação” do diploma, sem adentrar no mérito do estudo. O mérito, segundo o Acordo, seria contemplado quando do reconhecimento e credenciamento do título no país de origem.

Questão pertinente quanto aos propósitos do Acordo seria o de saber, no caso brasileiro, quais seriam as instituições competentes para operarem a chamada “validação” dos títulos. Seria o caso de aplicar, por analogia, o disposto no art. 48 da LDB, que confere às Universidades a competência para revalidar/reconhecer título expedido por instituição estrangeira:

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

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

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

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

Outro ponto de discussão quanto ao conteúdo do Acordo, é a interpretação da extensão do sentido “atividades de docência e pesquisa”. 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. De igual modo para os casos de co-orientação e outros decorrentes de acordos de cooperação internacional. Esse entendimento levaria a uma burocratização dos procedimentos que, na prática, criaria inúmeros empecilhos ao desenvolvimento do intercâmbio acadêmico. 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.

### **3.2 A GARANTIA DE SALVAGUARDA DOS PADRÕES DE QUALIDADE VIGENTES EM CADA PAÍS**

Se, por um lado, o Acordo facilita a mobilidade e o intercâmbio acadêmico ele, por outro, exige condições materiais de nivelamento para a sua plena eficácia, quando expressamente ressalva no preâmbulo a salvaguarda dos padrões de qualidade vigentes em cada País. Esse aspecto do processo de cooperação e integração não pode e não deve ser desconsiderado, visto que o processo de integração deve ser um instrumento de aperfeiçoamento das instituições, de modo que os níveis mais elevados de desenvolvimento prevaleçam. Aqui há que se contrapor à disposição para a cooperação o interesse nacional, sob pena de o processo integracionista implicar em um retrocesso dos níveis de

exigência já alcançados no plano nacional.

O interesse nacional está tanto presente na salvaguarda dos padrões de qualidade, quanto no Princípio da Territorialidade. Quanto a esse, os cursos certificados em outros países, mas realizados no Brasil em cooperação com instituições brasileiras necessitam de manifestação favorável do órgão de regulação brasileiro.<sup>13</sup>

Quanto à salvaguarda dos padrões de qualidade, a interpretação do Acordo deve inicialmente pautar-se pela consideração de que a norma aqui analisada possui, em sua origem, uma natureza contratual, ou seja, foi objeto de ajuste entre Estados Soberanos.<sup>14</sup> A natureza contratual da norma estabelece uma “relação de Estado a Estado”<sup>15</sup>, podendo-se falar em “direito dos Estados”<sup>16</sup> no plano das relações internacionais. Sob essa ótica é possível, sem propriamente romper com o Tratado, interpretá-lo à luz do preâmbulo que o compõe, operando uma interpretação no plano interno, ou seja, unilateral, por um dos contratantes.<sup>17</sup>

Consta do preâmbulo do Acordo aqui analisado a “preocupação constante em salvaguardar os padrões de qualidade vigente em cada País”. Levando-se em conta que os critérios de qualidade estão na alçada dos órgãos administrativos nacionais, é perfeitamente possível o estabelecimento de restrições ao acordado quando a aplicação do Tratado possa estar ofendendo esse princípio que o orienta.

Desta forma, informações oficiais dos países partes do Acordo no sentido de que há dúvida sobre a qualidade dos estudos realizados em determinado país ou determinada Universidade em específico, que

---

13 Nesse sentido, por exemplo, a Resolução nº 02/2001 do Conselho Nacional da Educação que trata do tema. Dispõe a Resolução, em seu art. 1º, que “os cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos no Brasil por instituições estrangeiras, diretamente ou mediante convênio com instituições nacionais, deverão imediatamente cessar o processo de admissão de novos alunos”.

14 A doutrina internacionalista define o “Acordo” como uma modalidade de “Tratado”, definindo que o Acordo “é geralmente usado para os tratados de cunho econômico, financeiro, comercial e cultural”. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional Público*. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 158.

15 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional Público*. p. 166.

16 SCHAUMANN, Wilfried. *Die Gleichheit der Staaten. Ein Beitrag zu den Grundprinzipien des Völkerrechts*. Wien: Springer Verlag, 1957. p. 2.

17 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional Público*. p. 199-200. A Convenção de Viena apresenta normas de interpretação dos tratados, quais sejam, dentre outras, (i) deve ser interpretado de boa-fé e (ii) deve-se levar em consideração o preâmbulo. No caso brasileiro, a Lei Complementar nº 73, em seu art. 4º, inciso X, atribui ao Advogado Geral da União a competência para fixar a interpretação dos tratados internacionais, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal.

demonstram sensível desnível entre os sistemas nacionais, situação que claramente atenta contra os padrões de qualidade vigentes no plano interno dos países, podem desencadear medidas internas de restrição à plena eficácia do Acordo, com a inserção de mecanismos de salvaguarda da qualidade dos Diplomas a serem validados.

Não obstante o Acordo prever procedimento diferenciado quanto à admissão do título no País, ou seja, mediante processo de “validação” sem análise de mérito, a ressalva quanto à salvaguarda dos padrões de qualidade acaba por retirar do Acordo a sua eficácia jurídica principal e condicioná-lo a aferição de mérito que, na prática, acaba por igualá-lo ao procedimento comum de re-validação.<sup>18</sup>

Aqui se faz necessário apartar a interpretação literal da interpretação sistemática. Partindo-se de uma interpretação literal irá se concluir que o procedimento adequado é o da “validação” sem análise de mérito. No entanto, partindo-se de uma interpretação sistemática, que leva em consideração o preâmbulo do texto legal e a finalidade do mesmo, a análise de mérito se faz necessária, até mesmo para se constituir em mecanismo de cooperação e ajuste para que se possa alcançar o nivelamento adequado de modo a dar plena eficácia ao texto.

Nesse sentido, os “procedimentos e critérios a serem estabelecidos para a implementação do Acordo” podem se constituírem em mecanismos de cooperação entre os países visando o aperfeiçoamento das condições materiais necessárias à plena eficácia do Tratado. Um acordo internacional dessa natureza, mais do que produzir efeitos jurídicos sob a ótica individual, constitui-se em alavanca para diversos níveis e tipos de cooperação visando fomentar uma efetiva integração no campo da educação universitária.

Note-se, nesse aspecto, que o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 971962/RS, entendeu que a referência, no art. 1º do texto legal, aos procedimentos e critérios a serem estabelecidos para a implementação do Acordo, teria o condão de remeter essa legislação

---

18 Essa conclusão é compartilhada pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça, que ao julgar Recurso Especial 971962/RS, não obstante ter como referência outros fundamentos, entendeu que “o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul (promulgado pelo Decreto Legislativo 5.518/2005) não afasta a obediência ao processo de revalidação previsto na Lei 9.394/1996”.

especial à regra geral da revalidação. 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 finalidades 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>

Importante ressaltar a distinção entre o (i) entendimento de que a plena eficácia do Acordo está submetido a condições materiais de nivelamento de modo a efetivar o procedimento diferenciado (validação), do (ii) entendimento que dá à ressalva dos “procedimentos e critérios a serem estabelecidos para a implementação do Acordo” a força normativa de restringir, por vontade própria dos Estados partes, a eficácia essencial do texto, que se constitui em estabelecer um procedimento diferenciado quanto a finalidade buscada, ou seja, o exercício de “atividades de docência e pesquisa nas instituições de ensino superior” dos Estados partes. Ao submeter a plena eficácia do acordo às condições materiais de nivelamento de modo a salvaguardar os padrões de qualidade nacionais, a interpretação do Acordo não retira dele a sua finalidade essencial, qual seja, o procedimento diferenciado para atividades de docência e pesquisa, mas o condiciona a outra exigência do próprio texto, os padrões de qualidade. A interpretação que entende que a regulamentação quanto aos procedimentos e critérios poderia retirar a força normativa essencial da norma confere ao poder regulamentar uma atribuição que ele não tem. O regulamento pode detalhar, mas não confrontar o texto normativo.

Nesse sentido, a salvaguarda dos padrões de qualidade não implica em interpretação que afaste por completo a “validação” sem análise de mérito. A cooperação nessa matéria pode apontar para mecanismos de cooperação entre instituições que, com base no presente Acordo, estabeleçam procedimentos de validação dos títulos. Aqui não

---

19 Aqui merece referência tanto a interpretação sistemática, ou seja, de que a norma “seja entendida dentro do contexto legal e não observada isoladamente”, quanto à interpretação teleológica, que busca a finalidade legal da norma jurídica. HORN, Norbert. *Introdução à Ciência do Direito e à Filosofia Jurídica*. Trad. Elisete Antoniuk. Porto Alegre: Fabris. 2005, p. 190-191.

se pode perder de vista o respeito à autonomia universitária, visto que a Universidade tanto pode submeter o interessado a uma avaliação quanto atestar que os estudos realizados em tal Universidade estrangeira atende os padrões de qualidade exigidos no país. Note-se que a Universidade que “valida” os títulos realizados no exterior, assume a responsabilidade por eles como se seus fosse.

De igual forma não há que se falar em ofensa a direito subjetivo do interessado ao procedimento por “validação” sem análise de mérito, visto que o Acordo ao mesmo tempo em que confere esse direito o submete aos padrões nacionais de qualidade. Aqueles que querem validar títulos universitários em países distintos de onde os obtiveram, devem comprovar que atendem aos padrões nacionais de qualidade.

Por fim, como reflexão sobre o presente texto normativo internacional pondera-se o fato de que previamente a procedimentos como o estabelecido no presente Acordo, a cooperação internacional exige a promoção de intercambio efetivo entre os Estados membros de modo a se ter uma integração prévia dos sistemas educacionais, sem a criação de falsas expectativas por parte daqueles que, ao se prenderem à interpretação literal da norma a interpretam como autorização de que o título operaria validação automática. A pouca precisão do texto em definir o seu alcance normativo enfraquece a cooperação internacional desacreditando-a, cria insegurança jurídica, faz das tratativas internacionais textos legais desprovidos de eficácia e geram inúmeras demandas judiciais. Aqui cabe perfeitamente o alerta já feito há algum tempo por Marcelo Neves: “Evidentemente, quando o legislador se restringe a formular uma pretensão de produzir normas, sem tomar nenhuma providência no sentido de criar os pressupostos para a sua eficácia, apesar de estar em condições de criá-los, há indício de legislação simbólica”.<sup>20</sup>

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de considerações finais enumeram-se os principais aspectos abordados ao longo do texto:

- a) A integração regional busca novas formas de organização política, propiciando a abertura dos Estados e fomentando políticas públicas além das fronteiras nacionais;

<sup>20</sup> NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 31.

- b) A Constituição Brasileira de 1988 recepciona o conceito *Estado Constitucional Cooperativo* e dá ao processo de integração regional latino-americano um status diferenciado no plano das relações internacionais, que deve ser levado em consideração pela hermenêutica constitucional;
- c) O Acordo de Admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul deve ser concretizado levando-se em consideração dois aspectos centrais, quais sejam, a disposição para a cooperação e a garantia de salvaguarda dos padrões de qualidade vigentes em cada País;
- d) A disposição para a cooperação, resultado tanto da autorização constitucional, quanto dos elementos intrínsecos ao Acordo, autoriza se falar que o Acordo dispõe sobre procedimento diferenciado, consistente em “validação” de Diplomas, sem análise propriamente individual de mérito dos trabalhos, para o exercício das atividades de docência e pesquisa;
- e) Por outro lado, a imposição quanto à salvaguarda dos padrões de qualidade vigentes em cada País, exige condições materiais de nivelamento para a plena eficácia do Acordo, visto que o processo de integração deve ser um instrumento de aperfeiçoamento das instituições, de modo que os níveis mais elevados de desenvolvimento prevaleçam. Aqui há que se contrapor à disposição para a cooperação o interesse nacional, sob pena de o processo integracionista implicar em um retrocesso dos níveis de exigência já alcançados no plano nacional.

## 5 REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização. As consequências humanas*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

COSTA, Sergio Correia da. *Crônica de uma Guerra Secreta. Nazismo na América: A conexão Argentina*. São Paulo: Record, 2004.

DI FABIO, Udo. *Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001.

EHRlich, Eugen. Von der Zukunft des Völkerbundes. In. *Politische Schriften*. Org. Manfred Rehbinder. Berlin: Duncker & Humblot, 2007.

GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HÄBERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*. Trad. Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro, Renovar, 2007.

HOBSBAWM, Eric. *A era dos extremos. O breve século XX 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

\_\_\_\_\_. *O Novo Século*. Entrevista a Antonio Polito. Trad. Claudio Marcondes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HORN, Norbert. *Introdução à Ciência do Direito e à Filosofia Jurídica*. Trad. Elisete Antoniuk. Porto Alegre: Fabris. 2005.

MALISKA, Marcos Augusto. *Estado e Século XXI. A integração supranacional sob a ótica do Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional Público*. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCHAUMANN, Wilfried. *Die Gleichheit der Staaten. Ein Beitrag zu den Grundprinzipien des Völkerrechts*. Wien: Springer Verlag, 1957.

VON BERNSTORFF, Jochen. *Der Glaube an das universale Recht. Zur Völkerrechtstheorie Hans Kelsens und seiner Schüler*. Baden-Baden: Nomos, 2001.

