

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

ANA LUCIA MARRAN

**A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS
ESTRANGEIROS NOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO**

**Dourados-MS
2018**

ANA LUCIA MARRAN

**A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS
ESTRANGEIROS NOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, nível de Doutorado, da Faculdade de Educação (Faed), da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

Orientadora: Dr^a. Giselle Cristina Martins Real.

**Dourados-MS
2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

M358c Marran, Ana Lucia

A construção da política de revalidação de diplomas estrangeiros nos
Poderes Legislativo e Executivo / Ana Lucia Marran -- Dourados: UFGD, 2018.
202f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Giselle Cristina Martins Real

Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal da Grande Dourados
Inclui bibliografia

1. Revalidação de diplomas. 2. MERCOSUL. 3. Elaboração de políticas. 4.
Executivo e legislativo. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

ANA LUCIA MARRAN

**A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS
ESTRANGEIROS NOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Giselle Cristina Martins Real. Área de concentração: História, Políticas e Gestão da Educação. Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão da Educação.

Data da Defesa: 07 de novembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Giselle Cristina Martins Real – Orientadora e Presidente da Banca
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Prof. Dr. Paulo Gomes Lima – Membro Externo
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Profa. Dra. Silvia Helena Andrade de Brito – Membro Externo
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Profa. Dra. Maria Alice de Miranda Aranda – Membro Interno
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Prof. Dr. Fábio Perboni – Membro Interno
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Dourados – MS
2018

Aos meus filhos, Ana Beatriz e Arthur, que tenham a educação como o caminho para ver além do que seus olhos alcançam.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela saúde física e mental.

Aos meus filhos pela compreensão nos momentos de “eu preciso estudar!”, “resolvam as coisas entre vocês e não falem comigo!”, “não voltem aqui!”, “se eu não terminar essa tese vai ficar ruim para todos nós!”.

Ao meu esposo pela parceria, pela cumplicidade, pelo acolhimento nos momentos de “não é para emitir opinião, só me escuta!” e pelo incentivo em todo o percurso dessa caminhada.

À família Comitre Marran, descendentes e agregados, pelo apoio e incentivo.

Aos meus pais, Magdalena e Nelson (*in memória*), pela vida, pelos ensinamentos e pelo amor incondicional.

À minha orientadora, pela confiança, pelo exemplo, pela paciência e pelas orientações que proporcionaram a ampliação do meu olhar sobre o objeto e me conduziram nessa pesquisa.

Ao Sr. Giroto, pela receptividade, pelo carinho e pela serenidade transmitida.

Aos professores componentes da banca, Paulo Gomes Lima, Silvia Helena Andrade de Brito, Maria Alice de Miranda Aranda e Fábio Perboni, pelas valiosas contribuições realizadas.

Aos colegas de doutorado com quem dividi angústias e conquistas dessa caminhada.

Aos colegas do grupo de estudos e pesquisa “Política e Avaliação da Educação Superior” (PAES), especialmente, a Kelei pela parceria nos estudos e pela amizade construída.

À Marianne pelos saberes compartilhados nas longas conversas que ajustavam meu foco e acalmavam meus pensamentos.

À Márcia Maria e a Simone Estigarribia, veteranas de mestrado e de doutorado que se tornaram grandes amigas, pela escuta e pelo incentivo.

À Simone Vidmantas, amiga de longa data, pelos cafés que acalentam o coração e aliviam a alma.

Aos técnicos administrativos dos Poderes Legislativo e Executivo que me atenderam e enviaram os documentos solicitados.

À UEMS pela política de incentivo à capacitação docente que proporcionou minha dedicação integral a essa tese.

À FUNDECT pela concessão da bolsa de estudos.

“O essencial é invisível aos olhos.”

(Antoine de Saint-Exupéry em
O Pequeno Príncipe)

RESUMO

O objetivo desta tese é analisar o processo de elaboração da política de revalidação de diplomas de graduação nos Poderes Legislativo e Executivo brasileiro com vistas a revelar fatores que a condicionaram. Trata-se de uma análise da elaboração de uma política pública, procedendo a revisão de literatura e pesquisa documental. O corpus documental dessa pesquisa contempla documentos da tramitação do projeto de Lei n. 399/2011 no Congresso Nacional, este que dispõe sobre a revalidação de diplomas estrangeiros; e os documentos que compõem o processo que resulta nas normatizações sobre esse tema, Resolução CNE/CES n. 3/2016 e a Portaria MEC n. 22/2016. Os resultados revelam que a política nacional de revalidação de diplomas estrangeiros vem passando por mudanças, especialmente, após a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o que evidencia a influência da regionalização na política local. As normatizações do Poder Executivo, progressivamente, vêm definindo como as universidades devem realizar o processo de revalidação dos diplomas estrangeiros. Tanto o Executivo quanto o Legislativo brasileiro incluem esse assunto em suas agendas, buscando atender as demandas provocadas pelo processo de regionalização. Entre os atores que participaram da construção da nova política estão: representantes dos campos político e universitário brasileiro, representantes do Estado brasileiro nas instâncias do MERCOSUL e de portadores de diplomas estrangeiros. A elaboração foi eivada de embates entre os favoráveis e contrários a revalidação automática e as discussões foram permeadas pela avaliação ou não da qualidade dos cursos ofertados no exterior. As demandas provocadas pelo processo de regionalização, a importância dada a avaliação da qualidade do diploma, somados a rejeição ao termo “automática” foram fatores que condicionaram o consenso pela tramitação simplificada no Congresso Nacional. Essa forma de revalidação mantém o processo sob responsabilidade das universidades, entretanto, ao regulamentá-la o CNE definiu procedimentos semelhantes aos utilizados para o registro de diplomas, a conferência documental, o que não a fez diferente do que seria utilizado caso o Projeto de Lei inicial fosse aprovado. Exceto, pelo fato de que se a revalidação fosse automática a alteração da LDB/1996 seria imprescindível por dispensar a revalidação pelas universidades. Entre os diplomas contemplados pela tramitação simplificada estão os emitidos por cursos acreditados pelo Sistema ARCU-SUL, evidenciando, mais uma vez, a influência da política regional na elaboração dessa política nacional. Posto isso, em tese a regulamentação da tramitação simplificada, engendrada em meio a rejeição à revalidação automática, não a faz díspar desta, além de atender as demandas provocadas pelo processo de regionalização.

Palavras-chave: Revalidação de Diplomas. MERCOSUL. Elaboração de Políticas. Executivo e Legislativo.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to analyze the process of elaboration of the policy of revalidation of graduation diplomas in the Brazilian Legislative and Executive Powers with a view to revealing factors that conditioned it. It is a study of the analysis of the elaboration of public policy, proceeding the literature review and documentary research. The documentary corpus of this research contemplates documents of the process of the project of Law n. 399/2011 in the National Congress, which provides for the revalidation of foreign diplomas; and the documents that compose the process that results in the regulations on this topic, Resolution CNE/CES n. 3/2016 and the Ordinance MEC n. 22/2016. The results show that the national policy of revalidation of foreign diplomas has undergone changes, especially after the creation of the Southern Common Market (MERCOSUR), which shows the influence of regionalization on local politics. The regulations of the Executive Power have been progressively defining how universities should carry out the process of revalidation of foreign diplomas. Both the Executive and the Brazilian Legislature include this subject in their agendas, seeking to meet the demands provoked by the process of regionalization. Among the actors who participated in the construction of the new policy are: representatives of the Brazilian political and university fields, representatives of the Brazilian State in MERCOSUR instances and foreign diploma holders. The elaboration was fraught with clashes between the favorable and opposed to automatic revalidation and the discussions were permeated by the evaluation or not of the quality of the courses offered abroad. The demands of the regionalization process, the importance given to the evaluation of the quality of the diploma, together with the rejection of the term "automatic" were factors that conditioned the consensus by the simplified procedure in the National Congress. This form of revalidation keeps the process under the responsibility of the universities, however, by regulating it, the CNE defined procedures similar to those used for the registration of diplomas, the documentary conference, which did not make it different from what would be used if the project of Law was approved. Except for the fact that if the revalidation were automatic the change of the LDB/1996 would be essential to exempt the revalidation by the universities. Among the diplomas contemplated by the simplified procedure are those issued by courses accredited by the ARCU-SUR System, evidencing, once again, the influence of regional policy in the elaboration of this national policy. In view of this, the regulation of simplified procedures, generated by rejection of automatic revalidation, does not make it different from this, in addition to meeting the demands of the regionalization process.

Keywords: Revalidation of Diplomas. MERCOSUR. Policy Development. Executive and Legislative.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1. Produções científicas sobre Revalidação de diplomas estrangeiros (1998 – 2013)	25
Quadro 2. Síntese dos Planos de ação do Setor Educacional do MERCOSUL, no âmbito da Educação superior (1992 – 2020)	39
Quadro 3. Legislações sobre revalidação de títulos de graduação no Brasil, aprovadas no período de 1961 a 1995.....	51
Figura 1. Fluxo processual no âmbito do Congresso Nacional.....	73
Quadro 4. Tramitação do PL 399/2011 no Senado Federal.....	76
Quadro 5. Síntese dos assuntos mais debatidos nas audiências públicas no Senado.....	88
Quadro 6. Síntese das alterações do PL 399/2011 durante sua elaboração no Senado Federal.....	90
Quadro 7. Tramitação do PL 7841/2014 na Câmara dos Deputados Federais.....	93
Quadro 8. Projetos de Lei apensados ao PL 7841/2014.....	94
Figura 2. Fluxo processual no âmbito do CNE.....	101
Quadro 9. Tramitação do Processo 23001.000025/2011-60 no CNE.....	103
Quadro 10. Síntese dos assuntos mais debatidos na audiência pública no CNE.....	115
Quadro 11. Assuntos que sofreram alterações na elaboração da Resolução CNE/CES n.3/2016.....	119
Quadro 12. Síntese dos motivos e ações do Estado brasileira na elaboração da política de revalidação de diplomas estrangeiros.....	128
Quadro 13. Perfil dos atores do Poder Legislativo.....	133
Quadro 14. Perfil dos atores do Poder Executivo.....	137
Quadro 15. Perfil dos atores representantes de organizações não governamentais.....	140

LISTA DE SIGLAS

ABPós-MERCOSUL – Associação Brasileira de Pós-Graduados no MERCOSUL

AGU – Advocacia Geral da União

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil.

ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

ANM – Academia Nacional de Medicina

ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

ANPG – Associação Nacional dos Pós-Graduandos

ANPGIEES – Associação Nacional de Pós-Graduados em Instituições Estrangeiras

ARCU-SUL – Sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários do MERCOSUL

BDTD – Biblioteca digital brasileira de teses e dissertações

CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CE – Comissão de Educação

CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade

CEFET- Centro Federal de Educação Tecnológica

CEPE – Conselho de ensino, pesquisa e extensão

CES – Câmara de Educação Superior

CFE – Conselho Federal de Educação

CFM – Conselho Federal de Medicina

CMC – Conselho do Mercado Comum

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

CONARQ - Conselho Nacional de Arquivos

CRM – Conselho Regional de Medicina

CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família

DOAJ – Diretório de Periódicos de Acesso Aberto

DOU – Diário Oficial da União

ERES – Espaço Regional de Educação Superior

EUROAM - Instituto Euro-Americano de Educação, Ciência e Tecnologia

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FOPROP – Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde

GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GEPES – Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação e Saúde

GT – Grupo de Trabalho

GT-RT – Grupo de Trabalho Reconhecimento de Títulos

IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia

IES – Instituições de Educação Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARCA – Programa Mobilidade Acadêmica Regional para os Cursos Acreditados pelo Mecanismo de Acreditação de Cursos Superiores no MERCOSUL

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MEC – Ministério da Educação

MEXA – Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do MERCOSUL

MS – Ministério da Saúde

PARLASUL – Parlamento do MERCOSUL

PC do B/AM – Partido Comunista do Brasil/ Amazonas

PDT/DF – Partido Democrático Trabalhista/ Distrito Federal

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado

PMDB/AL – Partido do Movimento Democrático Brasileiro/ Alagoas

PMDB/ES – Partido do Movimento Democrático Brasileiro/ Espírito Santo

PMDB/PB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro/ Paraíba

PMDB/PR – Partido do Movimento Democrático Brasileiro/ Paraná

PP/PB – Partido Progressista/ Paraíba

PP/RS – Partido Progressista/ Rio Grande do Sul

PP/RR – Partido Progressista/ Roraima

PPGEdu – Programa de Pós-Graduação em Educação

PR/MT – Partido da República/ Mato Grosso
PR/AM – Partido da República/ Amazonas
PRP/MA – Partido Republicano Progressista/ Maranhão
PSD/SP – Partido Social Democrático/ São Paulo
PSDB/AC – Partido da Social Democracia Brasileira/ Acre
PSDB/GO – Partido da Social Democracia Brasileira/ Goiás
PSDB/SP – Partido da Social Democracia Brasileira/ São Paulo
PSDB/RJ – Partido da Social Democracia Brasileira/ Rio de Janeiro
PSOL/AC – Partido Socialismo e Liberdade/Acre
PT/BA – Partido dos Trabalhadores/ Bahia
PT/CE – Partido dos Trabalhadores/ Ceará
PT/PR – Partido dos Trabalhadores/ Paraná
PT/SP – Partido dos Trabalhadores/ São Paulo
PTB/AL - Partido Trabalhista Brasileiro/ Alagoas
PROUNI – Programa Universidade para Todos
PUC - RIO – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
RBS - Rede Brasil Sul de Televisão
RME – Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL
REDALYC - Red de Revistas Cientificas de America Latina y el Caribe,España y Portugal
REVALIDA – Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituições de Educação Superior Estrangeira.
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais
RISF – Regimento Interno do Senado Federal
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SCIELO – Scientific Electronic Library Online
SEB – Secretaria de Educação Básica
SED – Secretaria de Educação a Distância
SEM – Setor Educacional do MERCOSUL
SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESU – Secretaria de Educação Superior
SETEC - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SNRPR – Sistema Nacional de Registro de Processo de Revalidação
STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União
UAB - Universidade Aberta do Brasil
UEMS – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFF – Universidade Federal Fluminense
UFG - Universidade Federal de Goiás
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM – Universidade Federal de Santa Maria
UNE – União Nacional dos Estudantes
UNESP – Universidade Estadual Paulista
UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO I - MOVIMENTO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS ESTRANGEIROS.....	32
1.1 Macro condicionantes na construção da política brasileira de revalidação de diplomas.....	33
1.1.1 Regionalização da educação superior: o MERCOSUL e suas ações acerca da revalidação de diplomas.....	36
1.2 As ações nacionais na construção da política de revalidação de diplomas.....	46
1.2.1 As medidas desenvolvidas no período de 1961 a 1995.....	47
1.2.2 As medidas desenvolvidas no período de 1996 a 2009.....	52
1.3 Embates nacionais acerca da revalidação de diplomas: demandas internas e sua relação com o MERCOSUL	60
CAPÍTULO II - O PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA POLÍTICA DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS.....	65
2.1 O Processo legislativo no Congresso Nacional.....	68
2.2 Tramitação do Projeto de Lei no Senado Federal e na Câmara dos Deputados.....	74
2.2.1 A tramitação do projeto de lei no Senado Federal.....	74
2.2.2 A tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados Federais.....	92
CAPÍTULO III - O PODER EXECUTIVO E O PAPEL NORMATIVO DO CNE NA POLÍTICA DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS.....	98
3.1 A regulamentação da revalidação de diplomas estrangeiros.....	101
3.2 Peculiaridades do processo de regulamentação.....	122
CAPÍTULO IV - DAS DIMENSÕES DA ANÁLISE DOCUMENTAL À POLÍTICA DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS ESTRANGEIROS.....	130
4.1 O contexto da elaboração da política.....	130
4.2 As faces dos atores e sua participação no processo de elaboração da política.....	131
4.2.1 Poder Legislativo.....	131
4.2.2 Poder Executivo.....	136
4.2.3 Organizações não governamentais.....	139
4.2.4 O Conjunto dos atores.....	143

4.3 Características formais dos documentos: a autenticidade, a confiabilidade e a natureza do texto.....	145
4.4 Conceitos-chave e a lógica interna do texto.....	147
4.4.1 Qualidade e Avaliação da Qualidade.....	147
4.4.2 Revalidação Automática, Tramitação Simplificada e Tramitação Normal.....	152
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	161
REFERÊNCIAS.....	167
ANEXOS.....	184

INTRODUÇÃO

Esta tese de doutoramento se debruça sobre as políticas educacionais voltadas à educação superior. Dentre inúmeras possibilidades de pesquisa nesse campo científico, esta investigação elegeu como objeto a revalidação de diplomas estrangeiros.

Assim, esse estudo desenvolve-se no contexto da elaboração da política de revalidação de diplomas estrangeiros, considerando os dois Poderes que compõem a organização do Estado brasileiro, Executivo e Legislativo. Problemática pouco explorada nas pesquisas educacionais suscita um grande desafio a quem se propõe a estudá-la, mas esse mesmo motivo a coloca como promissora para gerar discussões preciosas ao campo de pesquisa de políticas educacionais.

As motivações pessoais que levaram a essa escolha se dão devido as políticas educacionais e a pesquisa acompanharem a vida acadêmica da pesquisadora. Durante a graduação em enfermagem foi bolsista de iniciação científica, quando se aproximou da pesquisa e teve a oportunidade de participar do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) como representante discente, período em que se envolveu com a elaboração de várias normas institucionais e em que teve o primeiro contato com as legislações relacionadas à educação.

Ao concluir a graduação, além de atuar como enfermeira assistencial, trabalhou como professora em cursos técnicos profissionalizantes e na graduação em enfermagem, conciliando os dois campos de trabalho durante 3 anos. Ao se tornar professora efetiva na UEMS, optou por exercer, exclusivamente, a docência. Dessa forma, desde 2003 faz parte do corpo docente do curso de graduação em enfermagem dessa Instituição de Ensino Superior (IES), onde sempre participa de diversas comissões com a finalidade de elaborar regulamentos e normas institucionais. Atuou na administração num setor ligado à Pró-reitoria de Ensino.

Sentiu que deveria ampliar o olhar sobre a docência, fez Especialização em Metodologia do Ensino Superior. As leituras a despertaram para a necessidade de buscar novos saberes no campo da educação. E foi no Programa de Pós-graduação em Educação pela UFGD, no curso de mestrado, linha de pesquisa de Política e Gestão da Educação, que desenvolveu sua dissertação acerca da avaliação de políticas públicas.

Quando terminou o mestrado e voltou às atividades profissionais, manteve-se na referida linha de pesquisa, desenvolvendo projetos sobre políticas de educação que resultaram

em orientações de iniciação científica e em trabalhos de conclusão de curso, além de contribuir com o Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação e Saúde (GEPES). Continuou participando das comissões, entre elas, da comissão de revalidação de diplomas estrangeiros, assunto que desencadeou inquietação e resultou em novas leituras.

Atenta às legislações que envolvem o processo de revalidação de diplomas estrangeiros e acompanhando publicações sobre o assunto, a pesquisadora verificou que a UEMS, instituição em que é lotada, recebia todos os anos solicitações de revalidação de diploma de graduação, especialmente após os acordos estabelecidos entre os países do MERCOSUL. Esse contexto desencadeou seu interesse matricial pela problemática.

Assim, diante de processos cercados de dúvidas procedimentais, diante de preocupações com a qualidade e com a equivalência entre o curso estrangeiro analisado e o ofertado pela IES, observou-se que diferentes condutas poderiam ter sido tomadas e que a falta de discussões sobre as mudanças ocorridas nas legislações gerava fragilidades nos processos. Entender como e por que tais mudanças acontecem; os motivos que levam os sujeitos que elaboram a política, a fazerem determinadas escolhas, durante a elaboração, e não outras; identificar os responsáveis pela feitura da política de revalidação de diplomas no Brasil, o porquê o assunto está sendo discutido – elementos fundamentais para a compreensão de tal política.

Notou-se que as solicitações de revalidações de diplomas oriundos de países que fazem parte do MERCOSUL eram predominantes e que haviam aumentado com o passar dos anos. Isso fez com que houvesse um debruçar mais sobre esse tema – um dos objetos de pesquisa do Grupo de Estudos e Pesquisa em Política e Avaliação da Educação Superior (PAES), vinculado ao PPGEduc da UFGD, do qual a pesquisadora faz parte. Este trabalho está, então, relacionado com o projeto “Expansão e qualidade na educação superior na fronteira: efeitos e impactos no MERCOSUL”, coordenado pela Profa. Dra. Giselle Cristina Martins Real.

Sobre a temática, destaca-se que, desde 1996, o MERCOSUL tem se preocupado com a validação de títulos e graus universitários entre os países que fazem parte desse bloco regional, entre eles o Brasil, criando programas que incentivem o intercâmbio acadêmico e docente e que avaliem a qualidade de cursos universitário desses países, como o Sistema ARCU-SUL (MERCOSUL, 2008).

Assim, privilegia-se o MERCOSUL considerando sua constituição estratégica como política regional, levando em conta seus desdobramentos sobre as políticas de educação, especialmente, sobre a da educação superior e suas ações visando à revalidação de títulos para

a livre atuação profissional na região do bloco. Procura-se avaliar também o como isso tem se apresentado na construção da política brasileira.

Diante desse cenário, o Brasil publica em 2005 o Decreto n. 5.518 que trata do acordo de admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL. Muitas críticas são feitas a esse decreto e as discussões sobre a revalidação de diplomas são afluídas, inclusive, com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que manifesta sua preocupação sobre o processo de revalidação de títulos no âmbito do MERCOSUL (CONCEIÇÃO, 2013). Em 2009, o MERCOSUL solicita, por meio de um acordo, que os países mantenham informações atualizadas sobre as condutas acerca da revalidação de diplomas estrangeiros.

Desde 2002, esse assunto se faz mais presente na agenda do Estado brasileiro, que vem publicando resoluções acerca dos processos de revalidação de diplomas. A Resolução CNE/CES n.1 em 2002 traz orientações às universidades públicas sobre encaminhamentos necessários diante de um processo de revalidação de diploma, como o da necessidade de se constituir uma comissão específica para esse fim. A Resolução CNE/CES n. 8 em 2007 fixa procedimentos a serem realizados durante o processo de revalidação, como, por exemplo, prazos para inscrição, recepção de documentos, análise de equivalência, entre outros. E a Resolução n. 7 em 2009 altera a resolução anterior, ao definir que os recursos para a Câmara de Ensino Superior do CNE só poderiam ser feitos em caso de erro de fato ou de direito.

Observa-se que cada uma das resoluções busca aprimorar a anterior e normatizar o desenvolvimento dos processos realizados pelas universidades públicas.

Vale lembrar que o Art. 48 da LDB/1996 ainda se mantém como referência para todas essas legislações, no entanto, dava às universidades total autonomia para o desenvolvimento desses processos, o que, *a priori*, estaria sendo restringido com o surgimento das resoluções que determinam ações e procedimentos a serem cumpridos.

Em 2011, o senador Roberto Requião propõe um Projeto de Lei (PL) alterando o Art. 48 da LDB/1996, no qual o senador sugere a revalidação automática de diplomas oriundos de cursos de instituições de ensino superior estrangeiras com reconhecida excelência acadêmica. Na justificativa desse PL o autor avalia que o Brasil vem agindo com medidas e ações que buscam agilizar e aprimorar o processo de revalidação de diplomas frente ao aumento do número de profissionais que se formam em outros países, entre eles os que compõem o MERCOSUL e desejam atuar no Brasil (BRASIL, 2011a). Evidencia a importância de se considerarem as ações do MERCOSUL ao se debruçarem sobre a política nacional de revalidação de diplomas.

Seguindo o processo legislativo, o PL foi encaminhado às Comissões do Senado que fizeram suas propostas de emendas. Esse projeto foi aprovado com alterações pelo Senado em 28 de julho de 2014 e encaminhado à Câmara dos Deputados em 30 de julho do mesmo ano, onde se encontra em tramitação até novembro de 2018.

No decorrer do ano de 2016, o Poder Executivo, por meio do Conselho Nacional de Educação, publicou uma nova resolução e uma portaria regulamentando a revalidação de diplomas estrangeiros e, ainda, fez o lançamento de um portal e de uma plataforma *online* que trata, exclusivamente, desse assunto. Vale destacar, que o Projeto de Lei continua em elaboração no Poder Legislativo e que essas publicações do Poder Executivo apresentam congruências com esse projeto.

Diante dessa perspectiva, questiona-se: Por que a política de revalidação de diplomas foi incluída na agenda do Estado brasileiro, configurada pelos Poderes Legislativo e Executivo? Por que a proposta inicial do Legislativo sugeria a revalidação de forma automática? Quais as contradições e embates que permearam o processo de elaboração da política de revalidação de diplomas? Quem foram os atores e quais os argumentos utilizados por eles para defender seus posicionamentos? Quais fatores condicionaram a consecução formal? Há influências da política regional mercosulina no processo de elaboração dessa política nacional?

Na busca de encontrar respostas para tais questões fez-se levantamento bibliográfico e documental acerca da temática, optando-se, metodologicamente, por desenvolver uma pesquisa de abordagem qualitativa.

Esse tipo de abordagem propicia a declaração de como o objeto de estudo será tratado, caracteriza-se como uma atividade investigativa em que o rigor científico centra-se no enfoque compreensivo, apreendendo e problematizando implicações abrangentes, bem como expressando a leitura de valores, preferências, interesses e princípios dos atores sociais envolvidos (LIMA, 2003).

Minayo (1996) sustenta que essa forma de abordagem é capaz de incorporar o significado e a intencionalidade como pertencentes aos atos, às relações e às estruturas sociais, tanto no seu início quanto no seu desenvolvimento, como construções humanas significativas. Nesse sentido, mas voltando-se especificamente à pesquisa educacional, Esteban (2010, p. 127) afirma que:

A pesquisa qualitativa é uma atividade sistemática orientada à compreensão em profundidade de fenômenos educativos e sociais, à transformação de práticas e cenários socioeducativos, à tomada de decisões e também ao

descobrimto e desenvolvimento de um corpo organizado de conhecimentos.

Quanto aos dados, essa pesquisa utiliza documentos escritos, caracterizando-se como pesquisa documental, pois é possível investigar uma problemática por meio do estudo de documentos e, para isso, o investigador precisa fazê-lo a partir do ponto de vista de seus elaboradores, isso requer atenção, cuidado e perícia. Analisar implica interpretar o conteúdo das mensagens na busca de respostas à problemática motivadora da pesquisa (SILVA et al, 2009).

Uma das características de tal método de coleta de dados é a de que ele “[...] elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito [...]” (CELLARD, 2010, p. 295).

A análise documental possibilita, ainda, a inclusão da dimensão temporal à compreensão social, o corte longitudinal permite observar o processo de evolução de conceitos, conhecimentos, mentalidades de um grupo ou de uma sociedade acerca de algo desejado pelo pesquisador (CELLARD, 2010).

Flick (2009) afirma que, nesse tipo de estudo, o documento deve ser visto como meio de comunicação; assim, o pesquisador deve dedicar-se a compreender quem o elaborou, para quem foi elaborado, qual sua finalidade. Nesse sentido, o presente estudo analisa o Poder Legislativo, particularizando ações e intenções do Senado e da Câmara dos Deputados, destacando seus respectivos representantes e seus argumentos, bem como analisa o Poder Executivo, representado pelo Ministério da Educação e Conselho Nacional de Educação e, ainda, a participação de organizações não governamentais, partícipes do processo de revalidação de diplomas estrangeiros.

Ainda, buscam-se as proposições de Cellard (2010) para orientar a análise dos documentos produzidos pelos Poderes Legislativo e Executivo brasileiros na construção da política de revalidação de títulos a partir de cinco dimensões, a saber:

- **O contexto** – exame do contexto global no qual o documento foi escrito e no qual estavam imersos seu autor e aqueles a quem o documento foi destinado, envolvendo a conjuntura política, econômica, social, cultural (globalização, regionalização, agendas nacionais, valorização do título acadêmico). “Esse conhecimento deve ser global, pois nunca se sabe de antemão quais são os elementos da vida social que será útil conhecer, quando chega o momento de formular interpretações e explicações” (CELLARD, 2010, p. 300). A dimensão do contexto é crucial na análise documental, pois tal conhecimento permite

apreender atitudes e reações dos autores, grupos sociais, fatos aos quais se faz alusão e, ainda, particularidades da forma e organização do documento.

- **O autor ou os autores** – identificação dos autores, daqueles que produziram o documento, seus interesses, suas motivações, suas representações (grupo, instituição) – Poder Executivo, Poder Legislativo, representantes do campo universitário, do campo político, organizações não governamentais. Elucidar a identidade dos autores permite avaliar melhor a confiabilidade do texto, a interpretação dada a determinados fatos, a tomada de decisão que se revela a partir de uma descrição, as transformações que surgem na reconstituição de um acontecimento.
- **A autenticidade e a confiabilidade do texto** – confiança nas informações apresentadas, verificação da originalidade e procedência (documentos fornecidos por órgão do Estado, disponíveis ou não em *sites* oficiais, digitalizados ou transcritos, assinados, com carimbo), atentando-se, ainda, para a relação entre o autor e o conteúdo do documento. Todo esse cuidado se dá porque a qualidade dos dados extraídos de um documento depende de sua veracidade.
- **A natureza do texto** – de acordo com a natureza do texto redigido, sua construção pode variar muito. Assim, não se pode desconsiderar o contexto no qual ele é redigido, pois textos de natureza teológica, médica, jurídica são muito diferentes entre si, mesmo que tratem do mesmo assunto. O que também pode ser observado em documentos (elaborados de forma coletiva ou individual) que compõem a formulação de uma política: projetos de Lei, atas de audiências públicas, de reuniões, emendas, legislações.
- **Os conceitos-chave e a lógica interna do texto** – compreensão do sentido dos termos utilizados pelos autores no texto, um termo pode ter diferentes sentidos em diferentes cenários. A percepção acerca do sentido das palavras e dos conceitos é imprescindível, deve-se estar atento à importância dada a eles no texto e considerar o contexto em que são empregados.

Concluída essa fase, dá-se início à **análise**, momento em que se reúnem todas as partes (elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, interesse, confiabilidade, natureza, conceitos- chave), posto que é no “encadeamento de ligações entre a problemática do pesquisador e as diversas observações extraídas de sua documentação” (CELLARD, 2010, p. 304), que é possível formular explicações plausíveis, interpretações coerentes e compreender o como se deu o processo de elaboração da política de revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil.

Esta pesquisa adota como *corpus* documental, no âmbito do Legislativo, o Projeto de Lei n. 399/2011 e os documentos presentes em seu processo de tramitação, tanto no Senado como na Câmara dos Deputados: Pareces dos relatores das Comissões que analisaram o PL (Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado; Comissão de Seguridade Social e da Família na Câmara dos Deputados), bem com as emendas apresentadas ao PL e os projetos de Lei apensados a ele, além das atas de duas audiências públicas promovidas pelo Senado a fim de discutir o PL 399/2011.

No âmbito do Executivo, compõem o *corpus* documental: o Processo n. 23001.000025/2011-60, aberto em 3 de março de 2011, a pedido do Conselho Nacional de Educação junto ao MEC, que trata da normatização da revalidação de diplomas estrangeiros. Nele encontram-se a Indicação CNE/CES n.11/2011; os Pareceres CNE/CES 56/2015, 309/2015, 539/2016; a Nota Técnica n. 8/2016, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; os Pareceres da Consultoria Jurídica do MEC. Fazem parte, ainda, desse *corpus*, as atas das reuniões da Comissão do CNE que atuou nesse processo, e as da audiência pública promovida a fim de discutir a Resolução elaborada por essa comissão. Destaca-se que o Processo supracitado gerou a Resolução CNE/CES n. 3, de 2016, e a Portaria Normativa MEC n. 22, de 2016.

Além desses documentos, incluíram-se as legislações já existentes sobre a revalidação de diplomas no Brasil, a saber: Lei n. 4020/1961, Lei n. 5540/1968, Portaria CFE n. 23/1971, Resolução CFE n. 43/1975, Resolução CFE n. 3/1985, Lei n. 9394/1996, Resolução CNE/CES n. 1/2002, Decreto n. 5518/2005, Resolução CNE/CES n. 8/2007, Resolução CNE/CES n. 7/2009 e Portaria Interministerial MEC/MS n. 825/2009.

E, ainda, documentos internacionais no âmbito do MERCOSUL: Planos do Setor Educacional do MERCOSUL (1992-1998; 1998-2000; 2001-2005; 2006-2010; 2011-2015; 2016-2020).

Para o acesso a esse *corpus*, houve amparo da Lei de Acesso à Informação; utilizou-se o link do MEC que disponibiliza informações ao cidadão e solicitou-se cópia das atas das reuniões da comissão responsável por elaborar os pareceres que resultaram na Resolução CNE/CES n.3/2016 e do trâmite do Processo n. 23001.000025/2011-60 que trata da elaboração da Resolução CNE/CES n.3/2016 e da Portaria Normativa n.22/2016, o que permitiu o acesso a esses documentos. Solicitou-se também o registro da audiência pública

promovida pelo CNE para discutir o texto prévio da resolução, assim como teve-se acesso ao áudio da audiência¹.

Por meio do Portal Atividade Legislativa do Senado², é possível acompanhar a tramitação de projetos e matérias legislativas. Portal em que se verifica a tramitação do Projeto de Lei n. 399/2011 que dispõe sobre a revalidação de diplomas. Ali está disponível a proposta de Lei original com justificativa, os relatórios completos das comissões que analisaram o projeto e a relação dos membros que fizeram parte delas, as ementas apresentadas pelos senadores, a proposta final aprovada pelo Senado e enviada para a Câmara dos Deputados Federais.

A Câmara dos Deputados também tem um portal semelhante³, onde é possível fazer o mesmo acompanhamento. Em novembro de 2018 o Projeto de Lei encontra-se na Câmara dos Deputados, nominado de PL n.7841/2014, e está sendo analisado pela Comissão de seguridade social e família. Esses dois portais dispõem, ainda, de um serviço para acompanhamento das discussões e da tramitação. Nele o cidadão pode se cadastrar e manter-se atualizado sobre o processo. Também é possível solicitar outras informações via e-mail, utilizando o canal fale conosco, amparado pela Lei de acesso às informações.

Dessa forma, foi possível obter os dados que compõem o *corpus* documental desta pesquisa que tem os dados analisados à luz dos estudos de Palumbo (1998, 1994) e Villanueva (2013, 2014a, 2014b), quanto à política pública, à agenda de governo e à elaboração da política; de Jessop (1998), relativamente ao conceito de Estado; de Dale (2004; 2009), Ianni (2011) e Knight (2012), aos de globalização e regionalização; de Sander (1995) e Demo (2002), ao de qualidade da educação; de Silva (2015, 2017), ao de processo legislativo; de Bourdieu (2015a, 2015b, 2011, 2017), aos de valor do diploma, campo político e campo universitário.

Na tentativa de verificar se a problemática da pesquisa acrescenta saberes ao arcabouço de conhecimentos já produzidos sobre essa temática, seguiu-se a investigação por produções acadêmicas sobre ela. As buscas foram feitas no período de novembro de 2015 a agosto de 2018 e foram considerados todos os resultados, independente do ano de publicação.

Iniciou-se, então, a pesquisa a partir de bancos de dados que hospedam teses de doutorado, dissertações de mestrado. Optou-se por dois bancos bastante conhecidos e utilizados para procura de teses e dissertações, são eles: Banco de teses da Coordenação de

¹ Transcrito pela pesquisadora.

² <http://www.senado.gov.br/atividade>

³ <http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), disponível no endereço eletrônico <http://bancodeteses.capes.gov.br>, e Biblioteca digital brasileira de teses e dissertações (BDTD) do Instituto brasileiro de informações em ciência e tecnologia (IBICT), disponível no endereço eletrônico <http://bdtd.ibict.br>.

Para a realização da busca empregou-se a palavra-chave “revalidação de diplomas” nos dois bancos de dados. Com isso, foram encontradas duas teses de doutorado (HAMAMOTO, 2010; SCHWARTSMANN, 2013) e três dissertações de mestrado (CONCEIÇÃO, 2013; SILVA, 1998; CIOCCARI, 2010); a terceira dissertação está relacionada à autonomia universitária e à regularização de atos escolares de forma ampla – cita a revalidação de diplomas, mas não explora o assunto.

Hamamoto (2010) observa a incipiência das políticas em relação à revalidação de diplomas, influenciadas por interesses governamentais e corporativos, o que resultou num processo heterogêneo em relação às suas intenções. Sugere a aproximação dos Ministérios da Educação, da Saúde e Conselho Federal de Medicina, além de um debate abrangente sobre planejamento de força de trabalho. O autor faz a discussão sobre o contexto da política citada, mas limita-se à área de medicina.

Schwartzmann (2013) debruça-se sobre os fatores que ocasionaram a imigração de médicos italianos e sobre a maneira como se integraram à sociedade gaúcha. Destaca as características da formação de médicos na Itália e no Brasil, discute as legislações relacionadas ao exercício profissional e à questão da revalidação do diploma de médicos estrangeiros no período de 1892-1938. Por desenvolver uma pesquisa de cunho histórico, traz contribuições de como se dava o processo de revalidação de diplomas nesse período, mesmo se limitando à área médica.

Silva (1998) dedica-se às possibilidades de equivalência de diplomas para cursos de Contabilidade entre o Brasil e a Argentina. Considera, entre outros documentos, as legislações do MERCOSUL que tratam da revalidação de diplomas. Ao final do trabalho oferece proposta para a realização deste processo de equivalência. O trabalho se restringe a uma área específica e a dois países; apresenta, porém, uma interessante contextualização das legislações sobre o MERCOSUL.

Conceição (2013) analisa o processo de revalidação de títulos de educação superior nas universidades do Mato Grosso do Sul, procurando explicitar demandas, atores e embates que envolvem o processo. Faz uma abordagem geral e destaca o Programa REVALIDA. A autora afirma que o aumento da demanda, especialmente de diplomas de médicos, marca o movimento desenhado pela política nacional quanto à revalidação de diplomas estrangeiros. A

pesquisa de Conceição contribui, em especial, ao demonstrar as demandas e o como vinha ocorrendo a implementação da política de revalidação, naquele momento que precede o Projeto de Lei e as legislações do Executivo que são analisados nesta pesquisa.

Observado o pequeno número de produções de teses e dissertações sobre o tema e a necessidade de identificar possíveis produções em forma de artigos científicos, foram avaliadas as publicações das coleções de Periódicos disponíveis na base de dados da Scientific Electronic Library Online (SCIELO) e da Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (REDALYC). Optou-se por essa delimitação por entender que a SCIELO é considerada a maior provedora de periódicos indexados pelo Diretório de Periódicos de Acesso Aberto (DOAJ) (PACKER, MANEGHINI, 2014; PACKER, COP, SANTOS, 2014) e a REDALYC por ser um indexador internacional com destaque para a América Latina.

Para tanto, foi utilizada a mesma palavra-chave, revalidação de diplomas. Na REDALYC obtiveram-se 46 respostas, destas cinco foram descartadas por serem editoriais de revistas e não artigos científicos. Dos 41 artigos analisados, todos citavam a revalidação de diplomas, mas 40 não exploravam o assunto, pois não era o foco da pesquisa. O artigo que discorreu sobre a revalidação de diplomas foi o de Conceição e Real (2015), fruto da dissertação de mestrado de Conceição (2013), que publicou o artigo junto com sua orientadora.

No SCIELO, utilizando-se a mesma palavra-chave, não se obtiveram respostas, devido a isso foram usados como parâmetro os termos “revalidação” na língua portuguesa e “revalidación” na língua espanhola. As buscas foram realizadas nas coleções de cada um dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai. Optou-se por esses países por eles fazerem parte do MERCOSUL; segundo Conceição (2013), grande parte das solicitações para revalidação é para diplomas originários de tais países.

Foram encontrados 53 artigos, o Brasil e o Chile apresentaram o maior número de publicações (38 e 9 respectivamente), no entanto, somente um artigo chileno, o de Kunakov e Bozzo (2015), trata da revalidação de diplomas estrangeiros. No Chile o foco está centrado na especialização médica cirúrgica.

Também foram realizadas buscas por trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho 11 da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (GT 11/ANPED) que abordassem a temática de revalidação de diplomas. Encontrou-se um pôster exposto em 2013 que discutiu a dimensão normativa e os embates da política de revalidação de títulos de graduação no Brasil, essa produção está vinculada à dissertação de mestrado de Conceição

(2013), conforme informações da própria autora. O quadro a seguir sintetiza as informações das produções apresentadas.

Quadro 1. Produções científicas sobre Revalidação de diplomas estrangeiros (1998 – 2015)

Autor	Natureza/ Origem	Área	Título	Ano de publicação
HAMAMOTO	Tese FGV	Administração	Diplomas Estrangeiros na Força de Trabalho Médica Brasileira	2010
SCHWARTSMANN	Tese PUC- RS	História	Entre a mobilidade e as inovações: a presença de médicos italianos no Rio Grande do Sul (1892-1938)	2013
CONCEIÇÃO	Dissertação UFGD	Educação	A expansão da educação superior e os efeitos no processo de revalidação de títulos de graduação em Mato Grosso do Sul.	2013
SILVA	Dissertação UFSM	Multidisciplinar (Economia, Direito e História)	Equivalência de títulos na área ciências contábeis entre Brasil e Argentina: uma proposta de modelo	1998
KUNAKOV; BOZZO	Artigo Rev. Med. Chile	Medicina	La revalidación práctica del título de médico cirujano a través de un método estandarizado. Experiencia de la Universidad de Chile	2015
CONCEIÇÃO; REAL	Artigo EccoS Revista Científica	Educação	Revalidação de diplomas de cursos de graduação: uma análise da política em construção	2015
CONCEIÇÃO	Resumo ANPED	Educação	A política de revalidação de títulos de graduação no Brasil: dimensão normativa e embates	2013

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de teses da CAPES, do IBICT, dos artigos no SCIELO, da REDALYC e dos trabalhos na página da ANPED (2018).

Como pode se observar, a produção científica sobre o tema é pequena e recente, somente uma delas tem data anterior ao ano 2000, as demais são publicadas a partir de 2010. Os estudos vinculados a programas de pós-graduação pertencem a área de Educação (CONCEIÇÃO, 2013), Administração (HAMAMOTO, 2010), História (SCHWARTSMANN, 2013) e ao Programa de Mestrado em Integração Latino-Americana (SILVA, 1998).

Nas pesquisas analisadas há prevalência de temas que se voltam para a revalidação de diplomas em áreas específicas, a dissertação de Conceição (2013), mesmo não apresentando essa especificidade, traz-se importante abordagem sobre um programa de revalidação de diplomas médicos estrangeiro no Brasil. Nota-se, também, que as produções não se reportam

à elaboração da política que é o foco desta tese, nem se reportam aos Poderes do Estado brasileiro, particularmente envolvendo as ações do Legislativo.

Observa-se que as questões acerca da elaboração da política de revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil junto aos Poderes Executivo e Legislativo, levantadas no início, não foram respondidas pelas produções já realizadas; com isso, são mantidas para o desenvolvimento desta pesquisa. O que evidencia o caráter inédito do trabalho, bem como, sua contribuição para o campo de estudos acerca das políticas educacionais.

Destaca-se que o ponto de partida do estudo é o Projeto de Lei (PL) que busca alterar a Lei n. 9.394/1996 (Lei de diretrizes e bases da educação) sobre a revalidação de diplomas oriundos de cursos de instituições de ensino superior estrangeiras, e as legislações do Poder Executivo acerca dessa temática, publicadas após 2011, objeto ainda não estudado, de acordo com a revisão bibliográfica realizada.

Assim, justifica-se a eleição desse objeto pela: a) escassez de pesquisas sobre ele e pela ausência de investigações sobre a elaboração dessa política no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo; b) relevância social; o número de solicitações de revalidação de diplomas junto às universidades públicas tem aumentado nos últimos anos, especialmente com o início do processo de regionalização; c) viabilidade, os dados são extraídos de documentos públicos disponibilizados *online* ao cidadão e por acesso facilitado pelos canais de atendimento, via Lei de acesso às informações.

Barreto e Pinto, em 2001, alertavam para a escassez de pesquisas sobre a elaboração de políticas no Brasil. Apesar do aumento do número de estudos, Mainardes (2018) afirma que o campo da política educacional requer mais estudos que contemplem a elaboração da política, pois, além de ser pouco explorada, conforme vão sendo definidas as agendas políticas, novos objetos de pesquisa vão surgindo. Para Arretche (2003, p. 8): “[...] essas novas questões da agenda política brasileira constituem também um problema para o desenvolvimento da agenda de pesquisa em políticas públicas”.

Para Serafim e Dias (2012), pesquisas que têm a finalidade de analisar o processo de elaboração da política pública focam o comportamento dos atores sociais envolvidos, seus valores e interesses, como elementos essenciais constituintes desse processo. Sua importância se dá no sentido de que buscam entender o “porquê” e “para quem” a política foi construída, não se limitam a olhar somente o conteúdo da política pública.

Nesse sentido, o desenho da pesquisa procurou o aprofundamento do entremear da construção da política, na medida em que não se limitou à análise do processo de elaboração do PL em tela e às normatizações do Poder Executivo, mas levantou o debate das audiências

públicas, identificando os atores presentes, seus discursos e seus representantes. Isso permitiu o cotejamento das ações do Legislativo e do Executivo a partir da cronologia das ações e do conteúdo, explicitando os porquês e o para quem a política de revalidação de diploma estava sendo construída.

Para tanto, ao se estudar uma política pública, faz-se necessário o debruçar-se sobre o conceito de política e, diante das inúmeras contribuições sobre suas definições e da complexidade em adotar uma, sem ser reducionista, opta-se por aquela que se compreende ser a mais elucidativa para a proposta de estudo. Assim, adota-se que política é um comportamento propositivo, intencional, planejado que busca alcançar certos objetivos por intermédio de certos meios: é uma ação com sentido. Mas, optar por não fazer uma ação, não deixa de ser uma política (VILLANUEVA, 2014a).

No mesmo sentido, Palumbo (1998, p. 35) sustenta que a política consiste em “[...] um processo, ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes”, não se limitando a uma lei, a uma regulamentação ou a um programa, pois sua construção se dá junto ao desenvolvimento dos fatos, num fluxo de construção, reconstrução e adaptação.

Dessa forma, a política caracteriza-se por uma ação ou inação que é escolhida por autoridades públicas na busca de resolver um problema, é concebida em meio a disputas de interesses entre governo e sociedade e, ao ser implementada, terá influência na vida dos cidadãos. Ao ser materializada, pode ser visualizada no corpo das legislações, decisões, programas, entre outros documentos (CAVALCANTI, 2007).

Em se tratando de uma política nacional, torna-se importante evidenciar que o Estado brasileiro é organizado a partir de três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) que deveriam ser independentes e harmônicos entre si, conforme previsto no Art. 2 da Constituição Federal de 1988; contudo, para isso, é necessário que a sociedade esteja organizada a partir desses pressupostos. De todo modo, a função do Legislativo é legislar, ou seja, criar Leis; e a do Executivo, executar as Leis e chefiar o Estado. O Presidente da República poderá vetar projetos, sancionar e publicar Leis, como também, propor ao Legislativo projetos de Lei de sua autoria, do Presidente.

Ainda cabe ao chefe do Poder Executivo, exclusivamente, ou em conjunto com representantes de órgãos e entidades – se a estrutura organizacional o exigir – elaborar e publicar legislações complementares, entre elas decretos, portarias e resoluções, como é o caso nesta pesquisa. Segundo Dornelles (2010), o Poder Executivo tem tido mais iniciativa sobre a elaboração de políticas educacionais do que o Legislativo. O que pode ocorrer devido

ao Executivo deter significativos poderes legislativos favorecendo seu controle sobre a agenda legislativa e agilizando a tramitação de suas proposições (DINIZ, 2005).

Moraes (2001, p. 49) afirma que “o controle exercido pelo Executivo sobre a iniciativa legislativa cria incentivos para que os parlamentares se juntem ao governo apoiando sua agenda”; o interessante, em relação à política que esta pesquisa se propõe a analisar, é que, apesar de o Executivo vir publicando Resoluções acerca do assunto, é a partir da iniciativa do Legislativo, com a proposição do PL, que se amplia a discussão, fazendo com que o Executivo se envolva, ainda mais, no processo.

Deve-se ter em mente também que a agenda governamental não é algo fixo e pré-determinado. Ela vai se formando ao longo do processo. Questões conjunturais, muitas vezes, forçam o Executivo a tomar iniciativas não previstas em sua agenda. Uma matéria considerada prioritária, em um determinado momento, poderá deixar de sê-la, em face de outras questões que possam ter surgido no decorrer do processo (DINIZ, 2005, p. 341).

Ademais, examinar o processo das políticas públicas é buscar a compreensão de como são definidos os problemas e as agendas, como as políticas públicas são formuladas, como as decisões são tomadas e como se avaliam e implementam as políticas públicas (PARSONS, 2007).

Entretanto, é possível analisar, somente, uma ou algumas dessas etapas, como proposto nesta pesquisa, que se dedica à elaboração da política. Mas, conforme Villanueva (2013), não se pode olvidar que a separação da política por etapas é um dispositivo analítico e que não pode ser confundida com uma separação real, uma sequência temporal, deve-se entender a política como um curso de ação integrada por decisões interdependentes e complementares.

Segundo o mesmo autor (2014a), a elaboração da política se dá em um cenário de disputas, os governos enfrentam limites legais, políticos e informativos, estão sujeitos aos condicionantes internacionais, à pressão de poderosos grupos de interesses e ao ataque de organizações políticas de oposição.

Desse modo, atenta-se para o processo de globalização e de regionalização, esta última caracterizada aqui pelo MERCOSUL. Esse bloco econômico, que estabelece a educação como estratégica para sua integração, vê a revalidação de diplomas como fundamental nesse processo (ROBERTSON, 2009). Com isso, desenvolveram-se políticas regionais para promover a circulação e a atuação de profissionais entre países do bloco, por meio de interfaces entre as políticas regionais e as nacionais.

Assim, ocorre o trânsito de pessoas, nas regiões fronteiriças (KNIGHT, 2006), que buscam formação profissional e que, ao retornarem a seus países, elevam a demanda por revalidação de diplomas, como acontece no Brasil (CONCEIÇÃO, 2013).

Como o título acadêmico é um capital cultural que pode tornar-se capital econômico (BOURDIEU, 2015a), influenciando no sucesso profissional e social do indivíduo (LAHIRE, 2003), os portadores desses diplomas pressionam o Estado brasileiro a agir frente a essa problemática, pois desejam regularizar seus diplomas para poderem atuar no país.

Destarte, o Estado, diante dos compromissos assumidos junto ao MERCOSUL e diante da pressão da sociedade, inclui a política de revalidação de diplomas em sua agenda. Tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo brasileiro trabalham na elaboração dessa política, que acontece em um cenário de conflitos e disputas entre grupos que pressionam para que haja maior flexibilidade, a partir da revalidação automática, e entre grupos que defendem uma posição mais conservadora, preocupados ou com a avaliação da qualidade pelo Estado brasileiro ou com a garantia do mercado de trabalho.

Nesses embates estão atores pertencentes a diferentes campos⁴ que agem no intuito de defender os interesses de cada um deles, mantendo as regras e os preceitos estabelecidos. Essa política envolve tanto o campo político como o campo universitário.

Apesar de haver disputas entre os dois Poderes e no interior de cada Poder, durante a definição da agenda política e a elaboração da política, para Figueiredo e Limongi (2001), não há conflito estrutural de interesses insolúvel entre Executivo e Legislativo.

Reportando-se, especificamente, à política educacional, Azevedo (2001, p. 60) afirma que ela “[...] articula-se ao projeto de sociedade que se pretende implantar, ou que está em curso [...]”, sempre relacionada a determinado momento histórico ou a determinada conjuntura. Esse projeto de sociedade é elaborado por forças sociais emblemáticas que conseguem fazer com que suas ideias e propostas sejam consideradas pelo Estado, influenciando a formulação de políticas ou programas.

Assim, o grau de organização e articulação dos grupos dos diferentes setores que lutam para que suas demandas sejam atendidas é “[...] um elemento chave para que se compreenda o padrão que assume uma determinada política e, portanto, porque é escolhida uma determinada solução e não outra, para a questão que estava sendo alvo de

⁴ Campo nessa tese é compreendido a partir dos estudos de Pierre Bourdieu, em que “um campo é um campo de forças, e um campo de lutas para transformar as relações de força [...] as condutas dos agentes são determinadas por sua posição na estrutura da relação de forças característica desse campo no momento considerado.” (BOURDIEU, 2011, p. 201). Esse espaço é uma arena onde o objetivo está na apropriação do capital específico do campo (BOURDIEU, 2011; 2017).

problematização” (AZEVEDO, 2001, p. 63). Dessa forma, sustenta-se a importância de se identificar as influências, os grupos e campos representados na elaboração dessa política, quais argumentos eles usam para amparar suas posições e quais são elas.

Diante do apresentado, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo de elaboração da política de revalidação de diplomas de graduação nos Poderes Legislativo e Executivo brasileiro com vistas a revelar fatores que a condicionaram. Objetivo que se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

- explicitar o movimento de construção da política de revalidação de diplomas no Brasil;
- compreender o processo de elaboração da política nos Poderes Legislativo e Executivo brasileiro, os embates entre os atores envolvidos e seus argumentos;
- discutir possíveis influências da regionalização no processo de elaboração da política brasileira de revalidação de diplomas estrangeiros.

A tese é de que a regulamentação da tramitação simplificada, engendrada em meio à rejeição à revalidação automática, não a faz díspar desta, além de atender às demandas provocadas pelo processo de regionalização.

A organização do trabalho se faz em quatro capítulos. O primeiro traz o movimento de construção da política de revalidação de diplomas, partindo do contexto internacional, abordando a globalização, a regionalização, até ao contexto nacional que se desenvolve a partir de 1961, com a publicação da primeira LDB, e encerra-se apresentando embates nacionais acerca do tema e de sua relação com o MERCOSUL.

O segundo capítulo trata da construção dessa política no âmbito do Poder Legislativo, das disputas entre os membros do Legislativo, os representantes do Executivo, da atuação do campo universitário brasileiro e demais representantes da sociedade civil, do processo da tramitação do projeto de Lei no Senado e na Câmara dos Deputados, indicando como se deu a decisão política no âmbito do Legislativo.

O terceiro capítulo aborda a construção da política de revalidação de diplomas no âmbito do Poder Executivo, com foco no Conselho Nacional de Educação, quando se analisam documentos que compõem o processo de elaboração da Resolução CNE/CES n. 3/2016 e a Portaria Normativa n. 22/2016 no Ministério da Educação, bem como traz peculiaridades presentes nessas regulamentações que provocam mudanças na política de revalidação de diplomas.

No quarto e último capítulo consolida-se a análise documental ao se discutir a rejeição à revalidação automática e o consenso pela tramitação simplificada, a partir das dimensões indicadas por Cellard (2010), destacando-se o contexto, o perfil dos atores, a autenticidade, a

confiabilidade dos documentos e a natureza do texto. Encerra-se com a discussão dos conceitos-chave.

E, ao final, apresentam-se as considerações finais, ressaltando-se a tese que mostra a relevância social e científica desta pesquisa de doutoramento.

CAPÍTULO I

MOVIMENTO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS ESTRANGEIROS

A política é produto da discussão e da persuasão recíproca de muitos atores políticos e governamentais participantes de sua construção (VILLANUEVA, 2014a). Em meio às disputas, são trazidos para a arena de debates diferentes interesses e demandas, entre elas as demandas internacionais.

Apesar de se considerar que as políticas públicas se constroem de acordo com as concepções da sociedade que as criam, que têm intrínseca conexão com o sistema de significações que é própria de uma realidade social, que orientações que vêm de fora jamais são implantadas de forma idêntica sendo recontextualizadas pelas características da sociedade a que se destinam, é preciso destacar que há a influência do contexto internacional na constituição das políticas nacionais. Segundo Afonso (2001), não é possível fazer um estudo sobre políticas educacionais tendo como referência apenas o espaço nacional.

Da mesma forma, Ball (2001, p. 102) sustenta que “[...] as políticas nacionais necessitam ser compreendidas como um produto de um nexos de influência e interdependência” com as políticas globais e regionais devido ao movimento de globalização e, conseqüentemente, de regionalização. Também, Dale (2004) informa que há uma agenda globalmente estruturada para a educação, esta que versa essencialmente sobre processos de padronização da educação em nível mundial (SOUZA, 2018), explicitando que ocorrem influências do contexto global nas políticas locais.

Nessa conjuntura, encontra-se a constituição de espaços regionais, como o do MERCOSUL, que, ao ver a educação como fator essencial para o desenvolvimento econômico, a mantém em suas agendas e age desenvolvendo políticas públicas, especialmente, para a educação superior (ROBERTSON, 2009). Os Estados-partes envolvidos nesse processo tornam-se comprometidos com tal implementação, influenciando na orientação da política nacional.

Com isso, há que se observar os condicionantes⁵ internacionais no contexto das políticas nacionais, especialmente, a regionalização, nominada como macro condicionante por

⁵ Tendo como referência Draibe (2001), entende-se por condicionantes fatores, conjunturas que operam facilitando ou obstaculizando determinadas ações, e assim, condicionam, influenciam a construção de uma política.

sua amplitude. E, por compreender que a regionalização está interligada à globalização, faz-se necessário abordá-la nesse movimento de construção da política educacional analisada nesta tese.

Destarte, com a intenção de explicitar o movimento de construção da política de revalidação de diplomas no Brasil, este capítulo organiza-se em três seções. A primeira aborda os condicionantes internacionais, a globalização e a regionalização, dando destaque ao MERCOSUL e a suas ações relacionadas à revalidação de títulos. A segunda seção aborda as ações políticas nacionais, a construção de seu arcabouço legal incluindo Leis de Diretrizes e Base da Educação Nacional, Portarias e Resoluções publicadas entre os anos de 1961 a 2009 que tratam da revalidação de diplomas estrangeiros. E a terceira seção trata dos embates nacionais acerca da revalidação de diplomas, abordando demandas internas e sua relação com as ações mercosulinas.

1.1 Macro condicionantes na construção da política brasileira de revalidação de diplomas

Dale (2004) e Knight (2012) afirmam que a globalização está voltada às questões econômicas, caracteriza-se pela concorrência, pelos interesses individuais, disputas e, especialmente, pelo mercantilismo. Na globalização se destaca o fluxo mundial de comércio, capital e pessoas, a abertura de fronteiras para o comércio mundial, com isso, a supremacia de alguns países tornou-se acentuada. O que leva aos demais países a se organizarem em blocos econômicos regionais buscando o fortalecimento de suas economias, assim, a regionalização é vista como uma consequência da globalização (IANNI, 2011; DALE, 2009).

Portanto, é diante das tensões entre a globalização e os Estados-nação que a regionalização surge como uma solução para os países, pois nesses espaços regionais acontece a integração das economias nacionais que criam condições diferentes para sua organização e desenvolvimento. De todo modo, a regionalização não é conveniente, somente, aos Estados-nação; a política regional, além de contemplar os interesses dos países que desejam se tornar mais competitivos entre si, contempla também os interesses do bloco para que este possa concorrer com os demais blocos econômicos, favorecendo a globalização (IANNI, 2011).

Dessa forma, há um complexo de interesses que vão compor as agendas nas três dimensões (global, regional e local), influenciando e sendo influenciado. Reportando-se à regionalização, Azevedo (2013, p. 185) sustenta que essa “[...] política de integração influencia a formulação das políticas públicas nacionais”. São exemplos dessa influência os

programas de mobilidade acadêmica, os programas de acreditação de cursos e a simplificação da revalidação de títulos e estudos entre os países.

A globalização provoca a redefinição do papel do Estado-nação; redefinição que, somada à expansão das forças regionais, amplia ainda mais a complexização das tomadas de decisões em âmbito nacional (HELD; MCGREW, 2001). Com isso, o Estado ao agir passa a considerar, além das problemáticas internas, a agenda globalmente estruturada.

Para Sousa (2006), mesmo considerando que dificilmente as forças nacionais consigam manter-se imunes ao processo de globalização, as relações entre as forças globais e nacionais tornam-se bastante relevantes ao demonstrarem a forma como os Estados podem construir entraves no processo. Essa dinâmica acontece por uma via de mão dupla: “O global e o local determinam-se reciprocamente, umas vezes de modo congruente e conseqüente, outras de modo desigual e desencontrado. Mesclam-se e tencionam-se singularidades, particularidades e universalidades” (IANNI, 2011, p. 151).

Dessa forma, não se pode negligenciar o fato de que os Estados não só são influenciados por forças externas, mas também as influenciam. Assim, os

Estados-nação não devem mais ser vistos como poderes 'governantes', capazes de impor resultados em todas as dimensões da política dentro de um determinado território por meio de sua própria autoridade, mas como locais a partir dos quais formas de governabilidade podem ser propostas, legitimadas e monitoradas [...], são uma classe de poderes e de agências públicas em um sistema de poder complexo dos níveis mundiais aos locais, mas têm sua centralidade devido a sua relação com o território e a população (THOMPSON; HIST, 1998 p. 294).

Neste trabalho, a compreensão em torno de Estado se dá de acordo com a definição de Jessop (1998), a de que o Estado é caracterizado pela dinâmica da relação social, “[...] não tem seu próprio poder independente que possa tanto se fundir com o poder do capital quanto ser eliminado por obra do crescente contrapoder do capital global [...]”; ele é relacional, sofre influências de diversas forças e continua sendo fundamental (p. 25-26). Pois, na prática, as ações não são estruturadas em nível supranacional e sim pelas políticas nacionais (CASASSUS, 2001), com isso, elas acontecem no espaço estabelecido por essa política, a Nação.

Nesse sentido é que se observa a presença do Estado-nação, em que há a confluência de forças internas e externas, assim as políticas são construídas nesses espaços de confluências e de contradições, em meio a embates e disputas entre forças globais, regionais e locais que vão condicionar esse processo.

Diante desse contexto, as políticas educacionais são afetadas da mesma forma que outras políticas públicas. Assim, os embates no processo de elaboração dessas políticas envolvem questões intrinsecamente nacionais e questões relacionadas à conjuntura externa, por consequência do processo de globalização e regionalização.

Nesse sentido, Dale (2009) afirma que, até o início da década de 1980, a educação era vista como um assunto exclusivamente nacional, o que foi se alterando com o passar dos anos em decorrência de mudanças na economia política global e em decorrência do estabelecimento dos blocos econômicos. Isso ocasionou a existência de modelos regionais de educação. O autor ressalta:

O fato de os sistemas educacionais ainda serem ‘nacionais’, no sentido de que as decisões continuam sendo tomadas nesse nível, não necessariamente implica que é onde jaz o poder sobre essas decisões; mesmo se as formas e os modelos educacionais existentes continuam aparentemente mais ou menos inalterados, suas significações se modificaram e novas formas [...] passaram a existir [...]. Entre as várias razões dessas mudanças [...] estão o declínio das economias ‘nacionais’, a difusão do neoliberalismo e da nova administração pública (DALE, 2009, p. 872).

Carmo, Zaidan Filho e Miyachi (2014) afirmam que a educação e sua estrutura organizacional são baseadas no nível da política, da cultura e do sistema econômico mundial, indo além do plano nacional. Da mesma forma, ao se reportar às Instituições de ensino superior, especificamente, Segrega (2008) pondera que elas são influenciadas e condicionadas por tendências globais do sistema capitalista mundial e pelas políticas de Estado-nação.

Nessa conjuntura de globalização, regionalização e Estado-nação em que se encontra a elaboração de políticas educacionais nacionais, faz-se pertinente trazer dois exemplos importantes de blocos econômicos: o **bloco europeu** (União Europeia⁶) e o **bloco sul-americano** (MERCOSUL). O **bloco europeu** – formado por países desenvolvidos, é o grande influenciador de outros blocos econômicos, ao se tratar da educação. Influenciou tanto na maneira de pensá-la como papel fundamental nas relações regionais, quanto nas estratégias a serem adotadas para o fortalecimento dessas relações (ROBERTSON, 2009). O **bloco sul-americano** – formado por países em desenvolvimento, tem o Brasil como um dos seus Estados-partes. Ao se olhar para a educação, podem-se notar iniciativas decorrentes da influência da União Europeia – por meio do Processo de Bolonha – em ações que intencionam a revalidação de títulos no âmbito do MERCOSUL, como afirma Azevedo (2013).

⁶ A principal influência da União Europeia na questão educacional se dá pelo Pacto de Bolonha estabelecido em 1999, que compõe “um conjunto de ações que dizem respeito à adoção de práticas de aprendizagem contínua, à superação de entraves burocráticos, e à eliminação de barreiras que impedem a livre circulação de capitais, mercadorias, conhecimentos e pessoas” (SIEBIGER, 2013, p. 51).

Almeida Junior e Catani (2009) observam que, mesmo que o processo de integração da educação superior na América Latina tenha se iniciado antes do Pacto de Bolonha, é a partir dele que essa questão recebe maior atenção e ganha impulso na região. A maneira como o MERCOSUL tem buscado a integração da educação superior se assemelha a esse pacto, que tem enfatizado a qualidade dos cursos, a acreditação e o reconhecimento de títulos (AZEVEDO, 2013), o que pode ser evidenciado pela criação do mecanismo de acreditação de cursos do MERCOSUL, que será apresentado no decorrer deste capítulo.

Iniciativas voltadas para a educação permeiam a globalização e, segundo Knight (2012) e Morosini (2006), a educação tem papel fundamental nesse processo, especialmente, a de nível superior, que passa a ser vista como produtora de conhecimentos que têm valor econômico. Azevedo (2013) acrescenta ser a educação um campo favorável à integração regional e indispensável ao estabelecimento de blocos regionais. Nas regiões de fronteiras entre os países há um movimento de migração de pessoas, de materiais e conteúdos que estão relacionados às questões educacionais (KNIGHT, 2006). E a obtenção do título universitário está entre as motivações desse movimento.

A partir do contexto apresentado, entende-se que a regionalização é uma consequência da globalização e que a política regional pode interferir na elaboração das políticas locais. Para Krosth (1997, p. 135): “[...] la regionalización constituye una forma de procesar la globalización en términos de cambios y transformación en los patrones normativos y de la vida social y económica de los países.”⁷

Considerando que o Brasil pertence a determinado bloco econômico e que as políticas de educação são permeadas por influências, como, por exemplo, a isenção de taxas alfandegárias, os programas de internacionalização, os mecanismos de acreditação de cursos e os acordos para livre circulação de pessoas, ao analisar a elaboração da política brasileira de revalidação de diplomas faz-se necessário afunilar olhares para o bloco regional do qual o Brasil faz parte, o MERCOSUL, observando suas ações acerca do tema deste trabalho.

1.1.1 Regionalização da educação superior: o MERCOSUL e suas ações acerca da revalidação de diplomas

Tendo em vista que as políticas externas não podem ser ignoradas na análise sobre políticas internas e que a regionalização, representada neste trabalho pelo MERCOSUL, elege

⁷ A regionalização é uma maneira de processar a globalização em termos de mudanças e transformações nos padrões normativos e na vida social e econômica dos países. (Tradução livre).

a educação como imprescindível para a integração do bloco (ANDRÉS, 2010), este item dedica-se às ações que o MERCOSUL tem realizado para promover e facilitar a revalidação de diplomas universitários, ampliando a integração a partir do trânsito de profissionais entre os países.

Ao se abordar o MERCOSUL, faz-se necessário, também, apresentar informações referentes à sua constituição. Assim, o Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, constitui o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), bloco regional composto pelos países da América do Sul, que participam ou como Estados Partes ou como Estados Associados.

Inicialmente o bloco foi formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Com o passar dos anos, outros países passaram a fazer parte dele e, em novembro de 2018, sua composição é a seguinte: Estados Partes – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Bolívia (que se encontra em processo de adesão). Estados Associados – Chile, Peru, Equador, Colômbia, Guiana e Suriname. A Venezuela, que havia aderido ao bloco em 2012, está suspensa desde dezembro de 2016, por descumprimento do Protocolo de Adesão e, desde agosto de 2017, por violação da Cláusula Democrática do bloco. Dessa forma, os demais países sul-americanos fazem parte do MERCOSUL (MERCOSUL, 2018).

O principal objetivo do MERCOSUL, estabelecido pelo Tratado de Assunção, é

a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum, da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes (MERCOSUL, 1991a).

Visando a alcançar esse objetivo, medidas foram tomadas, entre elas a da criação do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM). Era preciso construir políticas públicas que proovessem a integração regional e uma de suas estratégias era a articulação da educação entre os países membros. Andrés (2010) explica que o SEM foi uma medida rapidamente pensada pelo bloco e criado nove meses após a assinatura do Tratado de Assunção, posto que a educação foi reconhecida pelos ministros de Educação dos Estados-partes como estratégica para processo de integração econômica e cultural desse bloco regional (CARMO; ZAIDAN FILHO; MIYACHI, 2014).

Mais especificamente, percebia-se que a circulação de profissionais diplomados em um mercado de trabalho transnacional era fundamental, sendo esse um dos pilares do processo de integração (HIZUME; BARREYRO, 2017). Desse modo, a educação recebe

atenção especial na constituição dos blocos econômicos, principalmente, a educação superior. Vale destacar que os blocos econômicos

visam à educação, em geral, e à educação superior, em particular, como fator de integração e peça-chave para a consolidação e projeção de seus Estados Membros e respectivo bloco no mercado mundial, afirmando seu papel precípua na produção e transmissão do conhecimento científico-tecnológico orientado para o desenvolvimento econômico e a modernização (SILVEIRA, 2016. p. 905).

Pode afirmar, então, que a educação é imprescindível e estratégica na consolidação dos blocos. Perrota (2012), relativamente ao MERCOSUL, sustenta que, ao estabelecer a educação como agenda para integração dos países, o MERCOSUL tem ganhos no processo político, social e cultural.

No protocolo de intenções acerca da criação do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM), ficou acordado que deveria haver a compatibilização dos perfis de formação de recursos humanos de nível superior com vistas a permitir a equivalência de estudos e títulos, o que facilitaria o exercício profissional nos países membros, a partir da criação de um mecanismo que promovesse a circulação de alunos, docentes e profissionais na região, sempre considerando os interesses do MERCOSUL (MERCOSUL, 1991b).

O SEM é considerado um marco na construção do espaço educacional na América do Sul. Este setor tem como instância máxima a Reunião de Ministros da Educação dos Estados-partes, sua função se dá no sentido de contribuir para o desenvolvimento de políticas de educação regionais que promovam a integração e o desenvolvimento dos Estados.

Nas reuniões dos Ministros são tomadas as principais decisões sobre o Setor Educacional, e, mesmo que não tenha capacidade decisória, tem autonomia quanto ao desenvolvimento de planos acerca do Setor Educacional (CASTRO, 2014) e as recomendações de acordos entre os países.

A seguir apresenta-se o quadro 2 com uma síntese dos Planos de Ação do SEM, com foco nas questões que tratam da revalidação de diplomas, buscando-se evidenciar as ações do MERCOSUL acerca desse tema.

Quadro 2 - Síntese dos Planos de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL, no âmbito da Educação Superior (1992 – 2020)

Plano de ação do SEM	Objetivos	Ação	Metas
1992-1994/1998	Criar mecanismo que permita reconhecimento de estudos e homologação de títulos.	Formulação de propostas de flexibilização, acreditação e reconhecimento de títulos e estudos.	Não há
1998-2000	Vinculação das atividades do SEM com o Plano e reformas educacionais nos Estados Partes.	Promoção da avaliação, estimulando a definição de indicadores comuns no MERCOSUL.	Constituir Agências Nacionais de Acreditação em todos Estados. Ter o Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos (MEXA) implementado.
2001-2005	Promoção de educação de qualidade. Formação de um espaço educativo regional de cooperação.	Criação do Sistema de Acreditação regional.	Acordo de acreditação aprovados. MEXA em pleno desenvolvimento.
2006-2010	Concentrar políticas que articulem a educação com a integração dos países.	Garantia do direito à educação no processo de integração por meio do reconhecimento e equiparação de estudos.	Criar mecanismo para facilitar o reconhecimento de títulos.
2011-2015	Acordar políticas que articulem educação com a integração do bloco. Fortalecer o ARCU-SUL.	Garantir o direito à educação no processo de integração mediante o reconhecimento e equiparação de títulos.	Ampliar o número de carreiras acreditadas pelo ARCU-SUL e dar maior visibilidade a ele. Fomentar a circulação de profissionais a partir do reconhecimento de títulos.
2016- 2020	Garantir aplicação de mecanismos para assegurar a qualidade da educação. Facilitar os processos de reconhecimento de títulos.	Atender às demandas relacionadas ao ARCU-SUL. Criar e implementar um mecanismo para o reconhecimento de títulos.	Consolidar e ampliar o ARCU-SUL. Promover a integração regional por meio da circulação de profissionais e estudantes.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos Planos de Educação do SEM de 1992 a 2020.

Ao se observar o quadro 2, nota-se a importância dada pelo SEM à revalidação de diplomas no âmbito do MERCOSUL e a necessidade de criar formas de promovê-la no sentido de facilitar o processo ou no de torná-lo automático, a exemplo do que acontece na União Europeia.

É imprescindível destacar que os Planos de ação do SEM são decisões tomadas em âmbito supranacional e se caracterizam como política regional de educação. Sua importância

para este estudo se dá por se compreender que, ao ter a revalidação de títulos fortemente presente em seus objetivos, ações e metas, o SEM influencia o processo de elaboração da política nacional de revalidação de diplomas.

Assim nota-se, pelo quadro, que, desde a criação do primeiro plano (1992-1994/1998)⁸, a preocupação com o reconhecimento de títulos ganha destaque; pois, mesmo admitindo a carência de conhecimento sobre os sistemas educativos dos países partes do MERCOSUL, um dos objetivos desse plano é o da criação de mecanismos que permitam o reconhecimento de estudos e a homologação de títulos.

Em 1996, na X Reunião dos Ministros da Educação dos países signatários do Tratado do MERCOSUL, recomenda-se a elaboração de um protocolo sobre a admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas, o que demonstra o interesse dos Poderes Executivos dos países partes do bloco em agir sobre essa questão. Um ano depois esse protocolo é aprovado.

Silveira (2016) destaca que, nesse primeiro momento, o protocolo prevê atividades acadêmicas e não profissionais. Mas, em 1999, ele é modificado⁹, permitindo que docentes pertencentes aos países do bloco exerçam suas atividades profissionais em cursos de graduação e pós-graduação em Estados que fazem parte do MERCOSUL.

Acredita-se que essas medidas, voltadas para a área acadêmica, – quanto à facilitação do trânsito dessas pessoas (discentes e docentes) – tem a intenção de provocar a aproximação dos conteúdos e disciplinas estudadas, visando à equivalência dos estudos para promover a revalidação de títulos de forma ampla. Isso porque os estudos feitos pelo SEM mostravam que primeiro era necessário pensar na equivalência dos cursos entre os países e na certificação de qualidade, para depois avançar na revalidação dos títulos (HIZUME; BARREYRO, 2017).

Desse modo, decide-se pela construção de um sistema de credenciamento de cursos universitários a fim de se promover uma cultura de avaliação com estímulo a indicadores comuns, o que é feito a partir da criação de um Mecanismo Experimental de Acreditação¹⁰ (MEXA), outra iniciativa importante acerca do reconhecimento de títulos e reconhecida pelo SEM como um avanço do primeiro plano.

⁸O primeiro plano Educacional do MERCOSUL, implementado em 1992, tinha duração prevista até 1994, entretanto, foi prorrogado até o início de 1998 pelo Ministros da Educação, reunidos em Ouro Preto, no ano de 1994 (MERCOSUL, 1994).

⁹MERCOSUL, Decisão CMC n. 04 de 1999. Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL.

¹⁰O processo de acreditação incluía duas etapas, uma autoavaliação do curso avaliado que resultava em um relatório que dava suporte para a outra etapa, a avaliação externa, feita *in loco* por um comitê de pares, compostos por representantes de países do bloco, que emitia um parecer acerca da acreditação (HIZUME; BARREYRO, 2017).

O 2º Plano Trienal 1998/2000 (MERCOSUL, 1998a) reconhecia a necessidade de instrumentos de integração educacional para acelerar a integração econômica. Os participantes do SEM entendiam que o poder de concorrência no mercado dependia mais da qualidade dos recursos humanos, do domínio de conhecimento, do que de trabalhadores baratos e de existência de recursos naturais (ANDRÉS, 2010). Além disso, vale acrescentar as contribuições de Ribeiro (2006) que, ao se debruçar sobre o Acordo Geral de Tarifas e Serviços (GATT), destaca que a educação superior foi incluída no setor de serviços de modo que a prestação de serviços no setor educacional, ou não, implica a revalidação de diplomas.

Nesse plano um dos objetivos é a vinculação das ações do SEM aos planos e reformas educacionais dos Estados pertencentes ao bloco. Isso evidencia a tendência da política regional em influenciar a local. Como sustenta Dale (2004), problemas que entraram na agenda dos países eram determinados em nível nacional; e, por consequência do processo de regionalização, estão cada vez mais sendo determinados por meio de agendas estabelecidas pela economia política externa e não apenas por percepções locais.

Como observado no quadro 2, a implementação do MEXA é uma das metas desse plano e, em 1998, o Memorando de entendimento sobre sua implementação é aprovado. Afirma-se que esse mecanismo é criado considerando-se que um sistema de credenciamento de cursos facilitará o deslocamento de pessoas entre países e, ainda, proporcionará melhoria da qualidade educacional. No entanto, o reconhecimento acadêmico dos títulos por meio do MEXA não conferirá, por si só, o direito ao exercício profissional (MERCOSUL, 1998b).

De todo modo, entende-se que, por mais que a política regional possa influenciar a local, ela não a determina. Para que o mecanismo de acreditação seja utilizado como parte do processo para o reconhecimento do título, é necessária uma decisão dos Estados com publicação de legislação própria tratando dessa questão (SOUZA, 2018).

No Plano estratégico 2001-2005, relativamente à educação superior, são trabalhados três eixos prioritários: acreditação, mobilidade e cooperação institucional (KRAWCZYK; SANDOVAL, 2012; TRUJILLO, 2013). Os eixos se integram, são interdependentes para a realização de alguns projetos e a revalidação de diplomas no espaço do MERCOSUL está presente em todos eles.

A centralidade na revalidação, destacada nos Planos educacionais do MERCOSUL, somada à crescente demanda interna por pedidos de revalidação de diplomas (CONCEIÇÃO, 2013) podem ter motivado o Executivo brasileiro a incluí-la em sua agenda. A partir de 2002 são publicadas resoluções sobre o tema; e em 2005 publica-se um decreto específico para portadores de diplomas adquiridos em países partes do MERCOSUL, como será visto do

decorrer deste capítulo. Outras influências podem ter ocorrido diante de acordos internacionais, como o GATT que, ainda que não obrigue a revalidação automática, orienta a revalidação de diplomas por meio da harmonização da legislação, da realização de acordo, convênio, ou mesmo de forma unilateral (RIBEIRO, 2006), o que vem ao encontro do movimento de construção dessa política no Brasil.

O Plano (2001-2005) afirma que um dos pilares da constituição de um espaço comum regional de educação superior é o do desenvolvimento de programas de mobilidade. Assim, associado ao MEXA, desenvolveu-se o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Acreditados (MARCA). Um de seus objetivos era promover o reconhecimento de estudos e de diplomas de graduação (MERCOSUL, 2007).

Sobre a acreditação, os ministros afirmam que ela é utilizada como mecanismo de reconhecimento de título: “facilita a mobilidade na região, estimula os processos de avaliação com a finalidade de elevação da qualidade educativa e favorece a comparabilidade dos processos formativos (ANDRÉS, 2010, p.23)”. Assim, a acreditação é definida como

[...] el proceso mediante el cual se otorga validez pública, entendido exclusivamente como referido a la calidad académica y de acuerdo con las normas legales nacionales, a los títulos universitarios, garantizando que las carreras correspondientes cumplan con requisitos de calidad previamente establecidos a nivel regional. Dicho proceso estará basado en mecanismos de evaluación que permitan garantizar la debida formación de los titulados¹¹ (MERCOSUL, 2002).

Observa-se com essa definição que, para o MERCOSUL, os cursos acreditados possuem qualidade atestada, que seus egressos receberam a formação devida para desenvolverem suas atividades com excelência. Esse mecanismo é criado com a finalidade da revalidação e deve ser considerado pelos Estados em seus processos de revalidação de diplomas.

Na página *online*¹² do Ministério da Educação brasileiro, encontra-se a seguinte informação:

No âmbito do Sistema ARCU-SUL, acreditação é o resultado do processo de avaliação por meio do qual é certificada a qualidade acadêmica dos cursos de graduação, estabelecendo que satisfazem o perfil do graduado e os

¹¹ O processo mediante o qual se outorga validez pública, entendido exclusivamente como referido à qualidade acadêmica e de acordo com as normas legais nacionais, aos títulos universitários, garantindo que os cursos correspondentes cumpram com requisitos de qualidade previamente estabelecidos em nível regional. Dito processo estará baseado em mecanismos de avaliação que permitam garantir a devida formação os titulados (tradução livre).

¹²<<http://portal.mec.gov.br/observatorio-da-educacao/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13454-acreditacao-de-cursos-no-sistema-arcu-sul>>. Acesso: 19 de março de 2018.

critérios de qualidade previamente aprovados no âmbito regional para cada diploma.

O termo ‘acreditação’ aqui é utilizado especificamente no âmbito do MERCOSUL e diferenciado dos termos ‘credenciamento’, que se refere a procedimento de autorização de funcionamento de instituição de educação superior no sistema brasileiro e ‘reconhecimento de curso’ que se refere a um procedimento legal também do sistema nacional.

Alguns países do MERCOSUL defendem que, aos cursos acreditados pelo ARCU-SUL, se deve aplicar a revalidação automática dos diplomas, mas não há consenso sobre isso, pois o Brasil está entre os países que veem a acreditação como chancela de qualidade e sem força de regulação. Desse modo, os diplomas devem ser revalidados de acordo com as normas internas do país (VERHINE; FREITAS, 2012). Isso pode ser observado na preocupação que o país tem em deixar evidentes as diferenças desse termo em relação aos utilizados no sistema nacional.

Souza (2018), ao se debruçar sobre a acreditação, afirma que esse termo é pouco conhecido no Brasil e acrescenta que não há um consenso generalizado sobre ele, nem no Brasil nem nos países que compõem o MERCOSUL. Entrementes, a autora evidencia que o termo “acreditação” está relacionado à avaliação da educação. Posto isso, ressalta-se que a acreditação abordada nesse capítulo está vinculada ao Sistema de acreditação de cursos elaborado pelo MERCOSUL e citado nos Planos de ação apresentados no quadro 2 (MEXA e ARCU-SUL).

Quanto aos planos, verifica-se que o Plano Educacional (2006-2010) mantém em pauta o reconhecimento de títulos de graduação e, em seus resultados, espera-se a implantação de mecanismos para facilitar esse processo. Seguindo esse propósito, em 2006, cria-se o Espaço Regional de Educação Superior (ERES) do MERCOSUL que tem entre seus objetivos específicos incentivar o reconhecimento mútuo de estudos, de títulos e de diplomas sobre a base de garantia de qualidade. E, em decorrência do sucesso do MEXA, decidiu-se que esse projeto deveria se tornar permanente.

Para Azevedo (2013, p. 198), “[...] com base nos mecanismos de aferição de qualidade a partir da acreditação, a formação de um espaço de educação superior tem por objetivo regular o sistema pelo princípio da preservação da confiança entre os associados do bloco regional”, uma confiança que pode favorecer a aceitação de uma política de reconhecimento mútuo dos títulos adquiridos no espaço do MERCOSUL.

Desse modo, em 2008, o ARCU-SUL é criado visando a estabelecer critérios regionais de qualidade da educação num trabalho com reciprocidade intra-regional, com o objetivo de superar barreiras e viabilizar a validade regional dos estudos. Da mesma forma que no MEXA

a acreditação do curso não outorga, em si, o direito do exercício profissional nos demais países partes do MERCOSUL. Entrementes, seu memorando destaca que a acreditação será impulsionada pelos países que pertencerem a esse bloco econômico como critério comum para facilitar o reconhecimento mútuo de diplomas de graduação para o exercício profissional (MERCOSUL, 2008) – este é um de seus efeitos esperados. No Plano elaborado para o período de 2011 a 2015, os países se propuseram a avançar no reconhecimento de diplomas correspondentes aos cursos acreditados no Sistema ARCU-SUL.

Vale destacar que o Brasil participa da implementação tanto do MEXA como do ARCU-SUL e que, como Estado-parte do MERCOSUL, é considerado uma das lideranças na implementação desse Sistema e tem participado intensamente das discussões que envolvem a revalidação de diplomas nos espaços do bloco (SOUZA, 2018).

Pode-se observar, contudo, a partir da centralidade que a revalidação adquire na agenda regional, que o contexto internacional estabelece algumas diretrizes a compor a agenda do Estado brasileiro – embora ele se configure como uma liderança –, influenciando as iniciativas do Executivo e do Legislativo em momentos em que estes encaminham Projeto de Lei específico a esse respeito.

A literatura também reforça essa perspectiva implícita nos planos. Nesse sentido, segundo Hizume e Barreyro (2017), o principal efeito que se espera do ARCU-SUL é o reconhecimento de títulos e a habilitação futura para o exercício profissional na região, mas esse objetivo o processo de acreditação ainda não atendeu. Pode-se inferir, portanto, que é para atender a essa lacuna que o Legislativo vai agir, ao propor o Projeto de Lei n. 399/2011.

Essa questão é tão importante para o MERCOSUL que, em 2010, criou-se o Grupo de Trabalho para o Reconhecimento de Títulos de Graduação (GT-RT) pelo SEM. Em sua primeira reunião, elaborou os delineamentos para um sistema de reconhecimento de títulos envolvendo diretamente o Sistema ARCU-SUL que seria construído coletivamente entre os países do bloco (MERCOSUL, 2010).

Devido ao sucesso do mecanismo de acreditação, o SEM aposta que um sistema de reconhecimento de títulos, atrelado ao sistema de acreditação de cursos, alavancará as políticas nacionais no sentido de reconhecerem os títulos adquiridos no MERCOSUL, um objetivo que ainda não foi atingido.

Cabe dizer que a acreditação é voluntária, o ARCU-SUL abre edital de chamada para os cursos que desejam se submeter ao processo de acreditação. Tal processo consiste em avaliação interna, feita a partir de um instrumento previamente elaborado, e em avaliação externa, realizada *in loco* por uma comissão composta por pares; dois avaliadores deverão ser

de países diferentes do curso sob avaliação. Essa comissão irá emitir um parecer que indicará a acreditação ou não do curso (MERCOSUL, 2015a).

Em setembro de 2015, o GT-RT aprova um documento consolidado sobre a experiência piloto do sistema de reconhecimento de títulos da educação superior do SEM; o cronograma de sua aplicação é aprovado pelos Ministros.

O período de aplicação da experiência piloto foi previsto para acontecer durante quatro anos, com início das ações em 2016 e conclusão em 2020; período em que haveria a elaboração do mecanismo definitivo de reconhecimento de títulos¹³ (MERCOSUL, 2016a). A criação e a implementação desse sistema consta no Plano de ação do SEM (2016-2020), que tem entre seus objetivos a facilitação dos processos de reconhecimento de títulos (MERCOSUL, 2016b).

De acordo com os delineamentos gerais, o mecanismo a ser implementado em cada país deverá respeitar as legislações e os procedimentos nacionais, mas também as exigências definidas pelo documento consolidado pelo SEM: prazo comum, de no máximo seis meses, para concluir o processo de revalidação do diploma, não exigência de requisitos acadêmicos adicionais, ciência de que o reconhecimento terá validade para efeitos acadêmicos e profissionais. E, ainda, considerando que o mecanismo é atrelado ao Sistema ARCU-SUL, ele deverá contemplar cursos acreditados por esse sistema. Vê-se aqui, a regionalização pautando as agendas dos Estados-nação.

Souza (2018, p. 168) sustenta que “[...] as ações do SEM para a articulação do ARCU-SUL com o reconhecimento, em conjunto com os sistemas nacionais, mostram que a política regional possui, em grande medida, capacidade indutora.” Assim, é necessário atentar para as pontuações trazidas pela política regional durante a análise da elaboração da política de revalidação no Brasil, pois elas podem demonstrar a influência da política regional na elaboração da política local, de forma explícita.

O MERCOSUL procura uma atuação ampla no âmbito dos Estados envolvendo seus representantes, não apenas os representantes da Presidência de cada país, mas também agregando os setores do Executivo e do Legislativo. A Reunião dos Ministros da Educação do MERCOSUL (RME), instância orgânica superior do Setor Educacional do MERCOSUL, conglomerada os ministros da educação dos Estados-partes e o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) conta com representantes do Legislativo de cada país.

¹³ Vale destacar que durante a elaboração desse material não foi identificada a publicação do Memorando da experiência piloto para o sistema de reconhecimento de títulos da educação superior, dessa forma acredita-se que continua em construção.

Diante do apresentado, pode-se inferir que o Estado brasileiro vem agindo de acordo com a agenda regional, como ocorre com a institucionalização do MEXA e do ARCU-SUL; a criação do REVALIDA no Brasil e a proposição do PL n. 399/2011 encaminhado pelo Senador Roberto Requião, além das Resoluções e Portarias publicadas pelo CNE.

Em síntese, pode-se observar que, no contexto do MERCOSUL, há medidas que se preocupam com a revalidação de diplomas, por exemplo, as definidas nos planos de ação do SEM pelos Ministros da Educação e no GT específico para tratar dessa questão, tendo em vista que o Brasil faz parte desse bloco econômico regional. Segundo o referencial teórico, tais medidas devem ser consideradas na análise dessa política local.

Seguindo o movimento da construção da política de revalidação de diplomas, avança-se no próximo tópico para o contexto nacional, onde são apresentadas as ações do Estado brasileiro na construção da política nacional de revalidação de diplomas estrangeiros. Avaliam-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 e as normas legais que tratam do assunto, publicadas até o ano de 2009. Delimita-se a seção até esta data por ser a do ano da publicação da Resolução do CNE, que precedeu à Resolução CNE/CES n. 3/2016 e a Portaria Normativa MEC n. 22/2016 – textos a serem discutidos no capítulo três desta tese.

1.2 As ações nacionais na construção da política de revalidação de diplomas

A revalidação de diplomas estrangeiros tem sido foco de ações do Estado brasileiro, com maior intensidade após o engendramento das políticas educacionais do MERCOSUL, tendo em vista a migração de estudantes brasileiros na faixa de fronteira, o aumento da demanda de diplomas a serem revalidados, a participação do Brasil nos espaços do MERCOSUL e as normatizações publicadas pelo CNE, o que mostra a influência do contexto internacional no local.

Este tópico dedica-se a apresentar e a problematizar o como a revalidação de diplomas se mantém no arcabouço jurídico nacional representado por leis, decretos, resoluções e portarias, as características e mudanças ocorridas nessas legislações que foram publicadas no período de 1961 a 2009.

Para melhor evidenciar a influência regional no ambiente nacional, organiza-se o texto em duas seções. A primeira trata das medidas desenvolvidas no período de 1961 a 1995, período que antecede à LDB de 1996, em que o contexto nacional se caracteriza pela ditadura militar, pela proteção das fronteiras e pelo início da democratização. A segunda seção discute as medidas publicadas de 1996 a 2009, nesse momento o MERCOSUL havia sido criado e

suas ações estavam em desenvolvimento, acontecia a abertura das fronteiras e os interesses regionais permeavam as políticas nacionais com maior intensidade.

1.2.1 As medidas desenvolvidas no período de 1961 a 1995

A revalidação de diplomas estrangeiros está presente nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação desde 1961, quando foi publicada a primeira LDB, que trazia em seu Artigo 103: “Os diplomas e certificados estrangeiros dependerão de revalidação, salvo convênios culturais celebrados com países estrangeiros”. Assim, a Lei tratava a revalidação de títulos de forma ampla e não trazia outras considerações, exceto a de dispensar a revalidação em caso de convênios culturais internacionais.

Nota-se que a preocupação se restringe à chancela, à conferência de que aquele diploma era verdadeiro. Não é explicitado o envolvimento das universidades brasileiras nesse processo, o que se observa é a necessidade de o diploma ser registrado em órgãos do Ministério da Educação ou equivalente. Não se encontrou a publicação de nenhuma outra norma legal brasileira orientando o processo de revalidação de diplomas estrangeiros entre 1961 e 1968, quando ocorre a reforma do ensino superior.

Em 1968, aconteceu a reforma do ensino superior, que foi instituída pela publicação da Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, que tratava, especificamente, sobre esse nível de ensino. O seu artigo 51 afirma que “O Conselho Federal de Educação fixará as condições para revalidação de diplomas expedidos por estabelecimentos de ensino superior estrangeiros, tendo em vista o registro na repartição competente e o exercício profissional no País”.

Assim, em 1971, o Conselho Federal de Educação¹⁴ publicou a Portaria n. 23 em 10 de junho, a qual trazia orientações acerca de processos de revalidação de diplomas, mas não deixava evidente o nível, se graduação ou pós-graduação, como pode ser observado no seu primeiro artigo:

Os Diplomas e Certificados expedidos por estabelecimento de ensino superior estrangeiro podem ser revalidados, para o efeito de serem declarados equivalentes aos conferidos por instituição brasileira de ensino superior e, quando for o caso, de serem apuradas as condições de capacidade profissional de seus portadores (BRASIL, 1971a).

Constata-se nessa portaria a equivalência, ela traz a conferência dos aspectos técnicos e formais tendo como referência os cursos existentes no Brasil. Também traz a possibilidade

¹⁴ Conselho Nacional de Educação, conforme disposição da Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995).

de se apurar a capacidade profissional do portador em caso de dúvidas acerca da equivalência, após a análise dos documentos apresentados. Conforme o documento, podem ser exigidos até estágios práticos para a verificação da capacidade profissional do candidato.

Vale lembrar que esse período é marcado pelo regime militar, e, para além do trabalho técnico, aparece o viés da supervisão, do controle, o que é compatível com os princípios da gestão da época.

Neste documento era previsto que tanto as universidades oficiais (públicas) quanto as universidades privadas poderiam realizar o processo de revalidação. Também se previa a dispensa da exigência de revalidação para diplomas emitidos por instituições de países que possuíam convênio cultural com o Brasil, mas não a dispensa do registro em órgão competente, para diplomas de profissões que dele necessitavam.

Cabe destacar que esse é o primeiro documento que traz orientações mais detalhadas sobre o processo de revalidação, após as publicações das Leis que estabelecem as diretrizes da educação brasileira, e é a partir dele que as demais resoluções e portarias sobre o assunto são construídas.

Quatro anos depois, em 1975, o Conselho Federal de Educação publica a Resolução n. 43, de 18 de dezembro de 1975, com novas orientações sobre a revalidação. Esse documento define que quem deve realizar o processo de revalidação são as universidades públicas, assim como acontece em novembro de 2018, o que é evidenciado em seu artigo quarto: “São competentes para processar e julgar as revalidações as universidades oficiais que ministrarem cursos idênticos ou correspondentes aos referidos nos títulos estrangeiros” (BRASIL, 1975a).

É interessante destacar que o artigo sétimo desta Resolução, assim como a Portaria de 1971, afirma que o processo deveria ser iniciado pela verificação da veracidade dos documentos apresentados. A novidade em relação à portaria é a de que, além disso, deveria ser considerada a necessidade da profissão correspondente ao certificado no mercado de trabalho brasileiro. Como se pode observar *in verbis*: “Art. 7º O processo de revalidação deverá começar pelo exame da idoneidade do título e da documentação que o acompanhar, **assim como das condições do mercado de trabalho**, podendo o requerimento ser indeferido de plano à vista do resultado deste exame” (grifo nosso) (BRASIL, 1975a).

Nesse momento, há a preocupação com o mercado profissional interno, assegurando o espaço nacional ao formado no Brasil, posto que, durante o regime militar, o Estado era utilizado como “escudo protetor ante a competição externa e como alavanca” para o desenvolvimento interno (SALLUM JUNIOR, 2003, p. 42).

Observa-se que nesse período, ainda, acontece o aumento da procura pelo ensino superior, devido à valorização da escolaridade no mercado de trabalho nacional, e o aumento do número de vagas para esse nível de ensino (CUNHA, 2007). Com isso, as questões econômico-financeiras começam a ser introduzidas no processo. Para o estudioso francês, Bourdieu (2015a), o diploma é utilizado como moeda de troca no mercado de trabalho, onde o capital cultural é convertido em capital econômico e a garantia de benefícios pode ser maior ou menor, dependendo da raridade desse certificado.

Registre-se que, mesmo diante desse momento de proteção ao Estado-nação, o Brasil publica o Decreto n. 80.419, em 1977, que “Promulga a Convenção Regional sobre Reconhecimento de Estudos, Títulos e diplomas de Ensino Superior na América Latina e no Caribe”. Tal acordo prevê que os Estados devem adotar medidas para harmonizar as normas que regem a educação no país para facilitar o reconhecimento de estudos e de diplomas entre eles.

Em 1985, o Conselho Federal de Educação publica a Resolução n. 3, que dispõe sobre a revalidação de diplomas e certificados de cursos de graduação e pós-graduação estrangeiros, revogando a resolução anterior. Nessa nova regulamentação, não é utilizado o termo “universidades oficiais” que correspondem às universidades públicas na época, e sim “universidades reconhecidas” para designar quem estava apta a realizar esse processo. Além das universidades, são previstas as instituições isoladas federais de ensino superior.

Percebe-se que o uso da expressão “universidades reconhecidas” leva ao entendimento de que as universidades não oficiais, ou seja, as universidades particulares também estavam aptas a revalidar diplomas expedidos por instituições estrangeiras. Isso merece destaque, pois essa situação já havia sido prevista na Portaria de 1971, mas foi invalidada pela norma subsequente.

A Resolução de 1985 também traz a possibilidade de os diplomas serem reconhecidos por instituições de ensino federal que não sejam universidades, como as Faculdades Isoladas, esta é uma especificidade dessa legislação.

Outra mudança é a não exigência da análise do mercado de trabalho, o procedimento de revalidação tinha andamento independente do julgamento sobre a necessidade ou não desse profissional no mercado de trabalho brasileiro.

Vale destacar que nesse período o Brasil encontrava-se no começo da redemocratização e havia o Decreto de 1977 em vigor, o que pode ter dado início à influência da regionalização na política interna de revalidação de diplomas.

Outra questão importante trazida pela legislação é a da realização de provas, desde a Portaria de 1971. Além da análise documental para a verificação de equivalência dos cursos, prevê-se, para o portador do diploma, a realização de prova teórica e/ou prática com o objetivo de se comprovar seus conhecimentos sobre a profissão. Isso foi mantido nas resoluções citadas e continua sendo previsto nas legislações atuais.

A realização da prova era prevista, quando a comissão que estivesse responsável pelo processo permanecesse com dúvidas após a análise dos documentos apresentados, conforme exibido *ipsis litteris*:

Quando surgirem dúvidas sobre a real equivalência dos títulos estrangeiros aos correspondentes nacionais, **deverá** ser o candidato submetido a exames e provas destinados comprovação dessa equivalência.

§ 1º Os exames e provas de que trata o artigo versarão sobre as matérias incluídas nos currículos brasileiros e serão feitos utilizando a língua portuguesa (Art. 9º da Portaria CFE n. 23 de 1971 e Art. 10º da Resolução CFE n. 43 de 1975, grifo nosso).

Quando surgirem dúvidas sobre a real equivalência dos estudos realizados no exterior aos correspondentes nacionais, **poderá** a Comissão determinar que o candidato seja submetido a exames e provas, destinados à caracterização dessa equivalência e prestados em Língua Portuguesa.

§ 1º No caso de cursos de graduação, os exames de provas versarão sobre as matérias incluídas nos currículos mínimos dos cursos correspondentes no Brasil, ou, na ausência destes, nos planos de cursos aprovados pelo Conselho Federal de Educação (Art. 7º da Resolução CFE n. 3 de 1985, grifo nosso).

Observa-se que a legislação de 1975 afirma que, em caso de dúvida, o portador do diploma era obrigado a realizar a prova; a de 1985 assegura que essa é uma possibilidade – a primeira usa o verbo “deverá” e a segunda, “poderá”. Mas, independentemente disso, a realização da prova se mantém na legislação como uma forma de avaliar o portador a partir dos parâmetros nacionais.

A preocupação com a verificação da equivalência do ensino realizado pelo portador no exterior com o ofertado no Brasil, seja pela análise dos documentos, seja pela realização de exames, remete à reflexão acerca do controle do Estado sobre o perfil profissional desejado do trabalhador no país. Independente da aquisição do conhecimento adquirido no exterior, esse deve atender ao interesse nacional.

A seguir, exhibe-se o quadro que sintetiza o arcabouço legal apresentado até o momento, destacando-se as legislações e suas especificidades.

Quadro 3. Legislações sobre revalidação de títulos de graduação no Brasil, aprovadas no período de 1961 a 1995

Legislação	Especificação	Especificidade
Lei n. 4024/1961	Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Art. 103 trata da revalidação de diplomas estrangeiros.	Diplomas estrangeiros necessitam de revalidação, exceto os emitidos por países que têm convênio cultural com o Brasil.
Lei n. 5540/1968	Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Art. 51 aborda a revalidação de diplomas estrangeiros.	O Conselho federal de educação fixará condições para a revalidação de diplomas estrangeiros.
Portaria CFE n. 23/ 1971	O Conselho Federal de Educação fixa as condições para revalidação de diplomas estrangeiros.	Os diplomas estrangeiros devem ser revalidados por universidades públicas ou privadas e, se for o caso, deve-se apurar a capacidade profissional do portador.
Resolução CFE n. 43/ 1975	Fixa normas para revalidação de diplomas e certificados de cursos de Graduados, expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior.	A revalidação deve ser feita por universidade pública com curso correspondente ao realizado no exterior e deve-se verificar a necessidade do profissional no Brasil.
Resolução CFE n. 3/ 1985	Dispõe sobre a revalidação de diplomas e certificados de cursos de graduação e pós-graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior.	A revalidação pode ser feita por universidades públicas ou privadas e institutos federais de ensino superior. Mantém-se a obrigatoriedade do registro do diploma junto ao MEC, mesmo que exista acordo cultural entre o Brasil e o país de origem dispensando a revalidação. Não está prevista a verificação da necessidade da profissão no Brasil.

Fonte: Elaborado pela autora a partir das legislações brasileiras sobre a revalidação de diplomas estrangeiros publicadas no período de 1961 a 1995.

Vale lembrar que, considerando o recorte temporal estabelecido para esse tópico (1961-1995), 1985 foi o ano da última publicação sobre a revalidação de diplomas de graduação, outras publicações ocorreram a partir de 1996.

Analisando-se o processo de elaboração da política de revalidação de títulos estrangeiros de 1961 a 1995, pode-se observar que, no transcorrer desse período, houve um movimento caracterizado pela proteção do Estado-nação. São exemplos dessa característica os fatos de que a Portaria CFE n. 23, publicada em 1971, previa a verificação da capacidade profissional do portador do diploma estrangeiro e, em 1975, a Resolução CFE n. 43 vinculava a revalidação do diploma à necessidade daquele profissional no mercado de trabalho brasileiro.

Constatou-se que, ao longo do período, as alterações na legislação não foram significativas, mantendo-se no âmbito do controle, ora atentando-se mais, ou menos, para o mercado de trabalho. Cabe ponderar que naquele momento havia a preocupação com a preservação da soberania nacional, a política industrial perseguida pelo país era a de reservar o mercado nacional, mediante proteção na fronteira (BATISTA, 1994). Com isso, a legislação impõe limites para a entrada de profissionais e diplomas estrangeiros no país, observando-se iniciativas de flexibilização a partir da Resolução CFE n. 3, de 1985, que deixa de atrelar a revalidação ao mercado de trabalho brasileiro.

O próximo tópico contempla as legislações publicadas após a assinatura do Tratado de Assunção, período em que o Brasil vive um novo cenário, em que se inicia o processo de abertura das fronteiras no contexto da chamada globalização.

1.2.2 As medidas desenvolvidas no período de 1996 a 2009

Com a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), publicada em 1996, a revalidação de diplomas estrangeiros manteve-se presente na pauta de discussões. Entretanto, nesse período estavam se estabelecendo políticas regionais, o MERCOSUL foi criado e o primeiro Plano de ação do SEM foi elaborado e estava em andamento; diante desse novo cenário internacional, o nacional também muda.

A Lei trata de todos os níveis da educação, revoga tanto a LDB de 1961 como a Lei da Reforma Universitária de 1968 e a Lei da Reforma de 1º e 2º Graus de 1971. Trata da revalidação de diplomas estrangeiros no segundo e terceiro parágrafos do artigo 48º:

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

[...]

§ 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 (BRASIL,1996).

Assim, o parágrafo segundo cuida, especificamente, dos diplomas de graduação. Estes só poderão ser revalidados por **universidades públicas** que possuam cursos do mesmo nível e área ou equivalente, o que contraria o Art. 3º, inciso I, da Resolução n. 3, de 1985, que previa a revalidação por universidades públicas ou privadas.

Real (2008) afirma que, desde 1970, o número de universidades privadas vem aumentando no Brasil¹⁵, mas entre os anos de 1985 a 1996 o número dessas universidades triplica e o governo brasileiro, em 1995, começa a criar políticas que buscam controlar a qualidade do ensino superior. Segundo Sallum Junior (2003), entre as características centrais desse governo está a expansão das funções reguladoras do Estado e suas políticas sociais. Nessas circunstâncias, entende-se que o Estado acredita ter mais controle sobre o processo mantendo a revalidação em universidades públicas.

Observa-se que, embora se tenha, nesse momento, a participação do Brasil no MERCOSUL e a constituição de políticas regionais, o texto da LDB de 1996 ainda não traz essas influências. Sua preocupação se mantém em torno da garantia da soberania nacional no que se refere ao controle da entrada de profissionais e de diplomas estrangeiros, mesmo quando menciona o respeito aos acordos de reciprocidade e de equiparação firmados pelo Brasil com outros países, o que era previsto nas legislações anteriores.

Outra questão que chama a atenção é o termo revalidação, termo utilizado, exclusivamente, para a graduação na LDB em vigor; para títulos de pós-graduação, utiliza-se o termo reconhecimento.

No entanto, o termo revalidação vem sendo usado desde a primeira LDB, tanto ela quanto a Lei do ensino superior de 1968 adotam esse termo para certificados e diplomas estrangeiros sem especificar se de graduação ou de pós-graduação. O mesmo ocorre com a Portaria de 1971 e com as Resoluções n. 43 e n. 44 de 1975, que empregam revalidação tanto na primeira Resolução que trata da graduação, como na segunda que trata da pós-graduação. Isso também acontece na Resolução n. 3 de 1985, que usa esse mesmo termo para os dois níveis de ensino. O termo também é usado em documentos que orientam esse processo em outros países sul-americanos como a Argentina (Resolución Ministerial n. 2388/15).

No dicionário de termos jurídicos, Silva (2008, p. 1235) define que a revalidação de diploma

Designa que o preenchimento de certas formalidades ou exigências para um diploma conferido em países estrangeiros [...] possa servir como prova de capacidade e habilitação profissional de seu possuidor [...]. Revalidado o diploma, ele é equiparado aos diplomas legalizados ou regularizados, para que possa o respectivo titular fruir das prerrogativas que lhe são atribuídas.

¹⁵ 1971: 31 universidades públicas e 16 privadas; 1985: 48 universidades públicas e 20 privadas; 1996: o número de universidades privadas triplica, 72 públicas e 64 privadas (REAL, 2008).

Como visto, o diploma tem validade no país onde foi emitido, entretanto, para que tenha no Brasil o mesmo valor jurídico é necessário que ele seja submetido a um processo que possa validá-lo novamente, ou seja, revalidá-lo.¹⁶

No que diz respeito aos títulos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), a LDB/1996 usa o termo reconhecimento, que antes não havia sido adotado nas legislações nacionais que tratavam dessa questão.

Silva (2008) afirma que, em qualquer circunstância em que se utiliza o termo reconhecimento, ele “revelará a existência de fato anterior, que vem comprovar, certificar, confirmar ou autenticar” (p. 1167).

Ao analisar a LDB/1996, Petry (2002, p. 96) aponta que revalidação

implica exame interno do diploma ou certificado, verificando equivalência dos títulos conferidos por instituições brasileiras, analisando currículo, metodologia, duração de curso, ementas... Em caso de dúvidas sobre a real equivalência dos títulos estrangeiros, deverá o interessado na revalidação ser submetido a exames e provas destinados à comprovação dessa equivalência.

De acordo com as Resoluções¹⁷ do Conselho Nacional de Educação, publicadas após a LDB/1996, caso haja, depois de análise aprofundada dos documentos, dúvidas sobre a equivalência entre o curso estrangeiro que emitiu o diploma e o curso ministrado no Brasil, há a previsão de exames e provas com essa finalidade, mantendo-se o estabelecido desde a Portaria CFE n. 23 de 1971. Mesmo considerando que o cenário brasileiro era outro, com a redemocratização do Estado e a regionalização em desenvolvimento, a necessidade de comprovar a equivalência entre os cursos de graduação persiste na legislação brasileira. Em relação à graduação, para sua comprovação podem-se utilizar provas ou exames.

Mas, para a pós-graduação, nos documentos oficiais que orientam esse processo, não há mais a previsão de provas e exames para os títulos de mestrado e doutorado. A avaliação se dá a partir da análise de documentos que informam, por exemplo, a estrutura curricular do curso, os perfis dos professores que atuam nele, o como os alunos avançam, o nível de desempenho do portador do diploma que requer o reconhecimento, o como ele foi avaliado e a qualidade do produto gerado – a dissertação ou a tese. Com isso, podem-se notar as especificidades da pós-graduação: os cursos têm estrutura curricular mais flexível e o foco está na construção do produto, ele é o centro da avaliação.

¹⁶ Vale destacar que no Dicionário de Política, elaborado por de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), e no Dicionário da Globalização: direito e ciência política, organizado por Arnaud e Junqueira (2006), não constam definições para os termos revalidação e reconhecimento.

¹⁷ Resolução CNE/CES n.1/2002, Resolução CNE/CES n. 8/2007 e Resolução CNE/CES n. 7/2009.

Petry (2002), ao abordar esses conceitos, sustenta que o termo reconhecimento implica um exame externo do título, com verificação do cumprimento de procedimentos e formalidades legais; e reportando-se ao Parecer CFE n. 671, de 1989, o autor evidencia que o termo incita confirmação, exteriorização de certeza ou ciência de um fato ou situação.

De todo modo, mesmo não havendo a previsão de provas e exames no caso da pós-graduação, há análise sobre a formação do diplomado. Com isso, entende-se que a utilização de termos diferentes não se justifica. Acredita-se que o termo mais apropriado seja revalidação, pois dará validade ao diploma que é válido em outro país e que, depois de passar pelo processo de análise, poderá ser revalidado a fim de ter eficácia no Brasil. Após ter o diploma revalidado, o portador poderá usufruir dos direitos profissionais que o mesmo lhe proporciona.

Demo (1998), ao avaliar a LDB/1996, tece críticas sobre a variedade de termos usados sem que haja a preocupação com os conceitos trazidos por cada um deles. Em relação aos termos educação e ensino, o autor diz: “o texto está enredado numa verdadeira ‘salada terminológica’ (p. 68)”, “difícilmente se poderia imaginar uma saladinha terminológica mais completa” (p. 70-71).

Acredita-se que o real sentido era separar a graduação da pós-graduação, pois a graduação passa a ter avaliação mais sistemática a partir de 1995 (REAL, 2008) e os programas de pós-graduação passam por processos avaliativos desde 1976, o que evidencia sua tradição em avaliar; além disso, a pós-graduação brasileira é considerada a melhor da América Latina (VERHINE, 2008). Nesse sentido, observa-se a preocupação com a qualidade da formação do profissional que deseja atuar no Brasil. Segundo Real (2008), a questão da qualidade permeia os processos de avaliação de cursos no Brasil.

Ressalte-se que essas mudanças na LDB/1996 não promovem a elaboração imediata de uma nova regulamentação, pois a Resolução de 1985 continua em vigor por mais sete anos. Entrementes, o país se encontra diante do processo de regionalização, acontece um novo movimento nas fronteiras em que brasileiros procuram formação em países do MERCOSUL e retornam ao Brasil buscando revalidar seus diplomas, o que aumenta a demanda interna por revalidação. Tal mobilidade de estudantes seria um dos efeitos das políticas mercosulinas e do fenômeno da *crossborder education*¹⁸, decorrentes da globalização. Para Conceição (2013), esse aumento da demanda interna é o principal motivo da revalidação de diplomas ter

¹⁸ Expressão utilizada por Jane Knight ao se referir ao movimento de migração de materiais, conteúdos e pessoas existente nas faixas de fronteiras. Traduzido para o Brasil por Dias Sobrinho (2003, p.16) como *educação transfronteira* ou *educação sem fronteiras*. Para ele “essa mobilidade globalizada, transnacional, sem fronteira, de livre negociação, tende a tornar a educação como um objeto de exportação e de comercialização [...]”.

adquirido destaque na agenda do Executivo, que passou a publicar novas resoluções por meio do Conselho Nacional de Educação (CNE) para regulamentar o processo.

Assim, em 2002, foi publicada a Resolução CNE/CES n. 1, que “estabelece normas para a revalidação de diplomas de graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior”, revogando a Resolução n. 3 de 1985. Apesar das semelhanças com a normatização de 1985, na Resolução de 2002 há algumas mudanças, entre elas, a do estabelecimento de prazo de até seis meses para a universidade concluir o processo de revalidação, o que pode ter ocorrido devido à demora da universidade em emitir os pareceres.

Contudo, é a Resolução CNE/CES n. 8, de 2007, alterando o Art. 4 e revogando o Art. 10 da Resolução de 2002, que traz as maiores mudanças com foco na regulação do processo. O texto de 2002 informava, especificamente, quais e de que maneira os documentos deveriam ser apresentados pelo interessado à universidade para que esta instaurasse o processo. Com a alteração, o Art.4 passa a ser apresentado da seguinte forma:

Art. 4º O processo de revalidação, observado o que dispõe esta Resolução, será fixado pelas universidades quanto aos seguintes itens:

I – prazos para inscrição dos candidatos, recepção de documentos, análise de equivalência dos estudos realizados e registro do diploma a ser revalidado;

II – apresentação de cópia do diploma a ser revalidado, documentos referentes à Instituição de origem, histórico escolar do curso e conteúdo programático das disciplinas, todos autenticados pela autoridade consular.

Parágrafo único. Aos refugiados que não possam exibir seus diplomas e currículos admitir-se-á o suprimento pelos meios de prova em direito permitidos (BRASIL,2007).

Dessa forma, entende-se que a alteração determina etapas a serem realizadas no processo e estabelece que as universidades devem fixar prazos para segui-las. Assim, tais instituições passam a abrir editais definindo prazos para solicitação de revalidação de diplomas.

Nessa resolução é possível visualizar o papel regulador do Estado sobre o processo que é efetuado pelas universidades públicas, especialmente sobre a exigência de prazos e procedimentos a serem estabelecidos.

Com a revogação do Art.10, que estabelecia que as universidades deveriam fixar normas específicas para disciplinar o processo de revalidação, fica explícito o desejo do Estado em regular esse procedimento. Conforme Barroso (2005, p. 733): “o processo de regulação compreende, não só, a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re)ajustamento da diversidade de acções dos actores em função dessas mesmas regras.” A partir da publicação dessas

resoluções, as ações dos atores, representados por servidores de universidades públicas, ficam cada vez mais restritas no sentido de executar o que está estabelecido nelas, mas a decisão pela revalidação ou não permanece nas mãos do campo universitário.

Em 2009, a Resolução n. 7 altera o parágrafo 2 do Art. 8, ficando definido que, esgotadas as possibilidades de acolhimento do pedido de revalidação pela universidade, somente caberia recursos à Câmara de Ensino Superior (CES), em caso de erro de fato ou de direito, o que provavelmente foi feito, devido ao grande número de recursos à CES, conseqüentemente, pelo aumento da demanda de revalidação de diplomas estrangeiros e pelo número de processos negados. Os portadores de diplomas estrangeiros lutam para revalidar seus títulos, já que o nível de escolaridade alcançado influencia, cada vez mais, no seu sucesso profissional e social, tornando o título acadêmico desejado por todos, ou por quase todos (LAHIRE, 2003).

Com o avanço da globalização e, especialmente, com o desenvolvimento das ações do MERCOSUL, promovendo a circulação de pessoas no espaço regional, aumenta o número de pessoas que pleiteiam formação profissional em outros países e vêm, por exemplo, ao Brasil com o objetivo de inserirem-se no mercado de trabalho. Cumpre destacar que, antes da LDB de 1996, esse processo de mobilidade não era tão intenso, comparado a esse período, o que leva o Estado a agir no sentido de resolver a demanda crescente por revalidação de diplomas.

Ele age também junto ao MERCOSUL – é imprescindível lembrar que em 1999 o Brasil assinou um acordo que prevê a admissão de títulos para fins de exercício de atividades acadêmicas (ensino, pesquisa e extensão) no âmbito do MERCOSUL. Acordo aprovado no Poder Legislativo brasileiro em 2003 e institucionalizado pelo Poder Executivo por meio do Decreto n. 5.518, de 2005. O documento facilita o intercâmbio acadêmico entre as IES da região mercosulina, mas versa sobre os portadores de diplomas que obtêm o título em um dos Estados-partes do MERCOSUL e desejam atuar profissionalmente em outro (MAZUOLLI, 2011).

Apesar de restrita à regularização de atividades acadêmicas, tal ação, envolvendo esse bloco econômico, chama a atenção de muitos “brasileiros que clamam pela regularização de seus títulos conquistados no espaço latino-americano de educação (REAL, 2010. p.9)” e passam a demandar do governo soluções públicas.

São nessas circunstâncias que as relações entre a sociedade e o Estado tomam forma de problemas e de soluções, cabendo ao Estado solucioná-las (VILLANUEVA, 2013). Assim, em um intervalo de sete anos (2002 a 2009), o Poder Executivo brasileiro emite três resoluções sobre a temática e, ainda em 2009, é aprovada uma Portaria interministerial que

dará origem a um programa de revalidação de diplomas médicos estrangeiros. Essa legislação específica para uma categoria profissional é justificada em razão da grande demanda reprimida de diplomas médicos, como apresentado na justificativa da criação do programa.

Observa-se que, entre os principais fatores que influenciam a política de revalidação de títulos no Brasil, materializada sob forma de leis e normas, está a agenda que se estrutura nos espaços regionais e globais e, particularmente, a demanda crescente por pedidos de revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil, especialmente, de títulos originados em países que compõem o MERCOSUL. Essa demanda é decorrente, entre outros aspectos, da desproporção entre oferta e demanda do número de vagas para alguns cursos nas IES brasileiras. Embora haja ações do Estado para a expansão dessas vagas, o país não tem conseguido dar acesso a todos, nem pelo viés do ensino privado (REAL, 2015).

Alguns dos motivos relacionam-se à valorização da moeda brasileira, quando comparada a outras moedas no âmbito do MERCOSUL, à expansão da oferta dessas vagas nos países integrantes, à proximidade territorial e às medidas desencadeadas pelo MERCOSUL (REAL, 2015). Com isso, muitos brasileiros têm buscado tais destinos para obterem seu diploma profissional. Como *feedback* ao aumento dessa demanda, há a ampliação de investimentos em educação superior nos países do MERCOSUL pelo viés da iniciativa privada, o que reflete na mercantilização da educação.

Na tentativa de resolver a problemática interna relativa à ampliação de demanda por revalidação em áreas específicas, inclusive na da medicina, o Estado adota soluções centralizadoras, ao mesmo tempo em que passa a regular os procedimentos junto às universidades, que seriam o *locus* original dos processos. Exemplo dessa atuação é a criação do Programa de Revalidação de Diplomas Médicos (REVALIDA).

Inicialmente, foi instituído um Projeto Piloto por meio da Portaria interministerial do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Saúde (MS) n. 865/2009, que previu a realização de “exame de avaliação com base em matriz referencial de correspondência curricular, com a finalidade de subsidiar os procedimentos de revalidação conduzidos por universidades públicas”. Segundo a portaria, o projeto foi criado considerando “[...] a necessidade de oferecer às universidades públicas, como medida de equidade e racionalidade, um exame de revalidação de diplomas médicos expedidos no exterior com parâmetros e critérios mínimos para aferição de equivalência curricular”.

Tal Projeto permite, às universidades públicas que aderirem a ele, a possibilidade de utilizá-lo como opção para revalidação de diplomas médicos, permitindo substituir etapas do

processo de revalidação utilizado na universidade sob orientação das resoluções já apresentadas.

Avalia-se que o Estado visa, com essa iniciativa, a solucionar o problema da demanda interna que está concentrada em cursos de medicina, ao mesmo tempo em que busca induzir as universidades a adotarem procedimentos de revalidação mais genéricos do que os usados na análise de equivalência curricular para outras demandas menos intensas e cujos embates são menores no contexto da sociedade e de suas corporações. Nesse contexto, a adoção de provas e exames para a revalidação de títulos é procedimento exclusivo, e não complementar como nas normatizações anteriores dá indícios do papel Avaliador e Regulador que o Estado contemporâneo vem assumindo (AFONSO, 2000). Esse Projeto levou a uma centralização de etapas no processo de revalidação.

O Projeto Piloto do REVALIDA teve início em 2010 e, um ano depois, passou a ser um programa permanente e, de acordo com a publicação da Portaria Interministerial n. 278/2011, sem alterações do que já vinha sendo realizado.

Para Freitas (2008), a concentração do poder decisório, regulador e disciplinar no âmbito do Poder Executivo, observado na sua regulação normativa, fragiliza as demais instâncias envolvidas no processo. Ao se tornar um programa permanente, nota-se, de forma mais intensa, a redução da autonomia das universidades públicas que aderirem ao REVALIDA¹⁹ e o maior controle do Estado sobre esse processo.

Mesmo diante disso, em 2016²⁰, quarenta e cinco universidades públicas que possuíam cursos de medicina aderiram ao Exame como subsídio para revalidação dos diplomas médicos estrangeiros. Houve, então, um aumento de 80% na adesão de universidades, desde a criação do Projeto piloto em 2010, quando a adesão era de 25 instituições. As universidades aderem ao REVALIDA para fins de diminuir as ações caracterizadoras dos processos de judicialização da educação (CONCEIÇÃO, 2013), que foi intensa nesse caso (REAL, MARRAN, ZENI, 2017).

Em novembro de 2018, na Câmara dos Deputados há em tramitação um Projeto de Lei para o REVALIDA, dada a importância do assunto para o Legislativo brasileiro. Há que assinalar que o fato de o Programa se tornar Lei tira do Executivo o poder de encerrar a aplicação do Exame pela revogação da Portaria.

¹⁹ Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira.

²⁰ Segundo Anexo I do Edital n. 22, de 2 de agosto de 2016, publicado no DOU n. 148, 3 de agosto de 2016.

O REVALIDA tem se mostrado aceito pela sociedade, particularmente, pelas associações corporativas, no sentido de que o médico formado no exterior possa ser avaliado e, se aprovado, possa atuar no Brasil.

Tendo em vista esse contexto, nota-se que as ações do Estado almejam solucionar a demanda interna por revalidação por meio de instrumentos regulatórios, especialmente, da avaliação. Também devem-se explicitar as influências da política regional, que, por sua vez, têm como pauta estruturante a acreditação de cursos.

Como visto surgiram legislações nacionais buscando estabelecer a integração com países do MERCOSUL. E, desde 2003, o Brasil tem se destacado na liderança de várias ações voltadas para acreditação e reconhecimento de títulos no âmbito do MERCOSUL, como as do ARCU-SUL (SILVEIRA, 2016). Foi o país que mais acreditou cursos, 78 cursos brasileiros foram acreditados, 27 a mais que a Argentina, o segundo país com maior número de cursos acreditados nesse sistema (SOUZA, 2018).

Levando em conta essas relações da política local com a regional, a próxima seção apresenta embates e tensionamentos que ocorrem no processo de constituição da política de revalidação de diplomas em curso, evidenciando o como a sociedade brasileira tem observado esse processo entre as políticas brasileiras de educação e sua relação com as políticas do Setor Educacional do MERCOSUL.

1.3 Embates nacionais acerca da revalidação de diplomas: demandas internas e sua relação com o MERCOSUL

O Poder Executivo brasileiro mostra-se preocupado com a revalidação de diploma estrangeiros e, como visto, focaliza sua ação a partir da dimensão normativa e regulatória da política, ao centralizar processos e adensar as orientações junto às universidades sobre esse assunto, buscando direcionar seu processo.

No decorrer deste capítulo mostra-se a construção dessa política nacional relacionando a valorização desse assunto pelo Estado brasileiro com as possíveis influências do contexto internacional. Fato é que as políticas nacionais de educação estão sendo desafiadas por um conjunto de normas e regulamentações estabelecidas em instâncias internacionais e regionais (PERROTA, 2016).

Entretanto, há que se destacarem posicionamentos diversos a esse processo, observados na sociedade brasileira. Durante a aprovação do Decreto n. 5.518/2005²¹, que vem validando uma norma supranacional, houve sérios embates; e, depois de publicado, surgiram várias críticas, em especial, por parte da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Este órgão, mesmo após a Decisão n. 29/09 do MERCOSUL, estabelecendo no Art. 2 que “A admissão de títulos e graus acadêmicos, para os fins do Acordo, não se aplica aos nacionais do país onde sejam realizadas as atividades de docência e pesquisa” (MERCOSUL, 2009), apresenta, em nota, preocupação com o processo de revalidação de títulos no âmbito do MERCOSUL. Alerta quanto ao cuidado que os interessados deveriam ter com empresas que faziam propagandas enganosas sobre facilidades na revalidação e reafirmava a rigorosidade das legislações nacionais para a realização desse processo. Veja-se um trecho da nota:

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

Conceição (2013), ao se reportar a essa nota, afirma que a CAPES está mesmo preocupada é com a qualidade dos cursos que os brasileiros têm encontrado nos países do bloco – podem ser cursos que tenham características distintas das exigidas pelas diretrizes nacionais, por exemplo, quanto à carga horária. Esse é um importante embate feito por um órgão vinculado ao MEC e responsável pela pós-graduação, área na qual o campo universitário tem mais controle.

Sobre o campo universitário e as ações do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM), Castro (2014), relativamente aos resultados de sua pesquisa, evidencia que, entre os atores do campo universitário de países que pertencem ao bloco, os brasileiros se mostraram com menor conhecimento sobre o Setor. Apresenta, ainda, indícios de que no Brasil há maior resistência em se reconhecer o SEM como um marco de integração entre os países; além disso, os brasileiros são mais favoráveis a que o reconhecimento de títulos estrangeiros seja responsabilidade das universidades e não do MERCOSUL educacional. Assim como não veem o Sistema ARCU-SUL como facilitador para o reconhecimento desses títulos.

²¹ Esse decreto trata do acordo de admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos Estados Parte do MERCOSUL.

A autora ressalta também que, de acordo com as falas dos sujeitos do Paraguai, Uruguai e Argentina, o Brasil tem se colocado como tendo mais qualidade de ensino superior em relação aos demais, o que tem dificultado o reconhecimento de títulos. Para esses mesmos sujeitos, há, ainda, nas falas dos brasileiros certo preconceito acerca da qualidade do ensino nos outros países do bloco (CASTRO, 2014). Isso corrobora com a afirmação de Conceição (2013), ao se reportar à preocupação da CAPES sobre a qualidade dos cursos nesses países.

Na pesquisa de Krawczyk e Sandoval (2012), envolvendo técnicos e gestores de programas vinculados aos órgãos de avaliação do Brasil e da Argentina, os resultados mostraram que os sujeitos reconheceram que foi a acreditação regional de cursos que teve mais avanços no SEM. Entretanto, o reconhecimento de títulos manteve-se na pauta de discussões e é assunto ainda não resolvido. Os dados da referida pesquisa evidenciaram, ainda, que o Brasil tem apresentado maior resistência para se estabelecer um acordo e flexibilizar o reconhecimento dos títulos universitários, o que foi corroborado com a pesquisa de Castro (2014).

Registre-se que aquelas pesquisas foram realizadas com sujeitos que fazem parte da sociedade e estão vinculados ao campo universitário. Silveira (2016), por sua vez, analisa documentos que tratam de ações do Poder Executivo brasileiro e de sua relação com MERCOSUL. Afirma que o Brasil vem liderando ações sobre a revalidação de títulos, o que é ratificado por Souza (2018), quando avalia a implementação do primeiro ciclo do Sistema ARCU-SUL.

De todo modo, de acordo com as informações apresentadas até o momento, pode-se afirmar que o Brasil vem agindo na medida em que publica legislações para regulamentar esse processo de revalidação e implementá-la.

Entretantes, Verhine e Freitas (2012) alertam que o Brasil entende que a acreditação serve como chancela de qualidade e que o reconhecimento de diplomas deve ocorrer no âmbito de cada país. Ao mesmo tempo alguns países membros do MERCOSUL, como o Paraguai e a Bolívia, defendem o reconhecimento automático de diplomas originários de cursos acreditados.

Verifica-se, a partir das informações presentes na literatura da área que trata do processo de revalidação de diplomas, que o cerne dos debates ancora-se na concepção de qualidade. O Brasil, por exemplo, avalia que seus cursos têm melhor qualidade em relação aos demais países, em vista dos resultados de seus processos avaliativos – foi o país com maior número de cursos acreditados no Sistema ARCU-SUL (SOUZA, 2018). Além de que seu sistema de avaliação é um dos mais antigos entre os países do MERCOSUL. Soma-se a

isso o fato de que a cultura da avaliação no país já estava presente antes da institucionalização do sistema mercosulino (REAL; OLIVEIRA, 2016).

Pontua-se que, além das considerações trazidas, a partir desses autores, há outras situações que demonstram tais embates, uma delas relaciona-se às Associações de portadores de diplomas estrangeiros.

A Associação Nacional de Pós-Graduados em Instituições Estrangeiras de Ensino Superior (ANPGIEES) e a Associação Brasileira de Pós-Graduados no MERCOSUL (ABPós-MERCOSUL) foram organizadas com o objetivo de colaborar para que títulos emitidos por outros países do MERCOSUL fossem admitidos de forma automática no Brasil, conforme informa a página virtual²² de uma dessas entidades. Outro objetivo era o de atuarem junto a órgãos governamentais brasileiros para esse fim. O que será confirmado durante a leitura do próximo capítulo que apresenta dados acerca da tramitação do Projeto de Lei sobre a revalidação de diplomas estrangeiros no Poder Legislativo, espaço onde essas associações fizeram-se presentes buscando a revalidação automática.

As entidades mencionadas representam uma parcela da sociedade civil brasileira que obteve seus diplomas no exterior e almeja revalidar seus títulos para poder atuar profissionalmente no Brasil. Segundo a página virtual da ANPGIEES²³ (2018): “[...] as instituições de ensino superior brasileiras dificultam o reconhecimento dos diplomas expedidos pelas instituições estrangeiras” e não respeitam acordos estabelecidos pelo Brasil junto ao MERCOSUL. O que chama a atenção para tensões existentes entre os portadores de diplomas estrangeiros e a comunidade acadêmica nacional.

Embates nacionais acerca dessa temática também estão presentes no Poder Judiciário brasileiro que, com a função solucionar conflitos levados a ele, tem sido provocado a se debruçar sobre a questão. Conforme Real, Marran e Zeni (2017), há mais de três mil e quinhentos processos no judiciário que tratam da revalidação de diplomas estrangeiros e que, na maioria das vezes, estão relacionados a procedimentos administrativos como falhas no processo de revalidação de diplomas por parte das universidades brasileiras, taxas exorbitantes e, também, a solicitação de revalidação automática de diplomas.

Zeni (2018), analisando as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre os processos que tratam da revalidação de diplomas estrangeiros, afirma que o Poder judiciário centra-se

²²Disponível em: <<http://www.abposmercosul.com.br/default.aspx?pagegrid=pages&pagecode=2>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

²³ Disponível em: <<http://www.anpgiees.org.br/anpgiees.php?pag=2>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

no cumprimento do arcabouço jurídico que regulamenta o processo administrativo, mantendo o poder decisório sobre a revalidação ou não do diploma nas mãos das universidades.

Assim, nota-se que embates sobre essa temática estão presentes em diversos *lócus* do espaço nacional, o que provoca reflexões sobre revalidação automática ou não dos títulos emitidos por instituições estrangeiras, bem como sobre as influências da regionalização na elaboração dessa política.

Entrementes, pode-se inferir que os embates e tensionamentos acerca da revalidação de diplomas envolvem o campo universitário brasileiro, que se preocupa com a possibilidade de o Brasil optar pela revalidação automática para os diplomas obtidos em cursos ofertados nos países do MERCOSUL. Isso pode ser observado tanto na manifestação da CAPES como nas pesquisas realizados por Castro (2014), Krawczyk e Sandoval (2012) e Verhine e Freitas (2012) e, ainda, na exposição da associação organizada por brasileiros, portadores de diplomas estrangeiros obtidos no espaço mercosulino.

Durante a explicitação do movimento de construção da política de revalidação de diplomas no Brasil, é possível notar que o país constrói seu arcabouço legal de acordo com os interesses existentes em cada período, e, mesmo com as mudanças que ocorreram, a revalidação de diplomas se manteve na agenda de governo. Vale destacar que é a partir do processo de globalização e, especialmente, da regionalização sul-americana que a revalidação de diplomas ganha espaço na agenda do Estado brasileiro. Nesse momento, o Brasil participa de discussões sobre o tema no âmbito do MERCOSUL e emite novas normatizações internas, diante do aumento da demanda de brasileiros que reivindicam a revalidação de seus diplomas para poderem atuar profissionalmente no Brasil.

Nesse contexto, a revalidação passa a ser preocupação de outros órgãos de Estado, entre eles o Poder Legislativo, que a inclui na sua agenda e passa a discutir uma possível mudança com a finalidade de tornar a revalidação automática.

Seguindo essa direção, o próximo capítulo trata da elaboração da política de revalidação de diplomas de estrangeiros no âmbito do Legislativo brasileiro, com foco no Projeto de Lei 399/2011, proposto pelo Senador Roberto Requião (PMDB/PR), analisando a tramitação desse PL no Senado Nacional e na Câmara dos Deputados Federais.

CAPÍTULO II

O PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA POLÍTICA DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS ESTRANGEIROS

Como sinalizado, no primeiro capítulo, pôde-se notar que a revalidação de diplomas é um assunto de interesse internacional e compõe uma agenda sistêmica nacional. Afunilando o olhar para o Estado brasileiro, este capítulo dedica-se a evidenciar a abordagem do Poder Legislativo quanto à revalidação de diplomas estrangeiros no contexto da elaboração de uma política educacional.

Conforme Palumbo (1994), um assunto passa a compor a agenda, quando é valorizado pelos formuladores de política, visto que, diante da grande demanda de assuntos, precisam selecionar os mais importantes em um determinado momento.

A definição da agenda é o primeiro passo para a elaboração de uma política. É nesse momento que se decide sobre a deliberação ou não de determinado assunto. Destaca-se que a maneira como se define um assunto público condiciona a configuração dos instrumentos, dos modos e objetivos da decisão pública, das opções de ação. A partir da definição da agenda política se conduz para a formulação e legitimação da política e para a produção das propostas da política (fins, metas e meios de efetivação) (VILLANUEVA, 2013).

Existe uma agenda sistêmica, composta pelo amplo conjunto de questões que potencialmente podem ser objeto de políticas públicas, e uma agenda institucional, mais específica e concreta, que trata das questões que realmente são temas de política pública. Segundo Palumbo (1994), os assuntos podem passar da agenda sistêmica para a agenda institucional; para este autor, é o que acontece na maioria das vezes. E, esse é o caso da revalidação de diplomas.

Vale ponderar que, ao tornar-se cada vez mais importante para o Brasil, a revalidação de diplomas também é incluída em outras agendas institucionais da União. Para Kingdon (2003 *apud* CAPELLA, 2014), quando essa agenda é de um órgão governamental, pode-se usar o termo agenda governamental – um conjunto de assuntos no qual o governo e as pessoas ligadas a ele concentram sua atenção. Como esta pesquisa dedica-se a órgãos governamentais, este será o termo utilizado para esse tipo de agenda.

Existem inúmeras agendas sistêmicas, tanto a União como os estados e os municípios têm suas próprias agendas sistêmicas; e, assim como existem diferentes agendas sistêmicas, há também uma série de diferentes agendas governamentais. Cada órgão legislativo do país

tem sua própria agenda governamental, como o Congresso Nacional (Senado e Câmara dos Deputados) e o CNE. Nesse sentido, cabe ressaltar a relevância do assunto aqui estudado, o qual compõe a agenda desses dois órgãos.

No sistema presidencialista adotado no Brasil, o governo é entendido “como o conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada” (SILVA, 2015. p.110). Os órgãos do Estado ou são constitucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário) ou são administrativos (órgãos dependentes que estão em uma posição hierárquica inferior aos constitucionais) (SILVA, 2015), por exemplo, o CNE.

Desse modo, obedecendo à Constituição de 1988, artigo segundo, o Estado brasileiro é organizado a partir de três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. A função do Legislativo é elaborar regras gerais que inovarão a ordem jurídica, ou seja, é criar Leis; ao Executivo cabe a execução das Leis e a chefia do Estado, atribuições políticas e administrativas; ao Judiciário cabe aplicar o direito para resolver conflitos de interesse (SILVA, 2015). Além-se, neste trabalho, aos dois primeiros Poderes.

Os Poderes têm sua autonomia e a autonomia de um não interfere na esfera do outro. Logo, as atribuições de um devem ser respeitadas pelo outro, mas não necessariamente aceitas. O Presidente da República pode, por exemplo, vetar projetos, sancionar e publicar Leis, bem como fazer proposição de projeto de Lei ao Legislativo. E, ainda, compete ao chefe do Poder Executivo, elaborar e publicar legislações complementares, como decretos, portarias e resoluções, o que comumente é feito com a contribuição da equipe que compõe os órgãos administrativos.

Entre esses órgãos e, em cada um deles, há uma arena de conflitos, rivalidades e lutas envolvendo prioridades e objetivos do Estado e, diante de contradições, embates e relações de forças entre os Poderes, chega-se a uma solução para cada problemática elencada. Diniz (2005) e Figueiredo e Limongi (2001) afirmam que, nessa arena, o Executivo tem se destacado na elaboração de legislações, o que é confirmado pelos resultados desta tese.

A elaboração da política aqui analisada é composta por um sistema normativo que inclui Lei, Resolução e Portaria. Essas espécies de atos normativos têm cada uma sua particularidade, conforme apresentado a seguir:

- **Lei:** no conceito jurídico, é a regra jurídica escrita, instituída pelo legislador no cumprimento de um mandato que lhe é outorgado pelo povo. As Leis têm como característica a generalidade (a universalidade, a aplicabilidade a todos os indivíduos) e a obrigatoriedade, após ser aprovada pelo Legislativo precisam ser sancionadas pelo Chefe do Executivo

(SILVA, 2008). Essa definição é conhecida pela ciência jurídica como Lei em sentido formal, e é esse o sentido utilizado nesta pesquisa.

- **Resolução:** é deliberação ou determinação. Indica o ato administrativo normativo expedido por autoridade pública (exceto o Chefe de Estado). As Resoluções são deliberadas e aprovadas no interior do órgão público competente (por exemplo, no CNE são homologadas pelo Ministro da Educação), assim não dependem da aprovação de qualquer outro Poder; ao serem estabelecidas devem ser cumpridas. Em regra, estão relacionadas a questões de ordem administrativa ou regulamentar (SILVA, 2008).
- **Portaria:** é ato administrativo, revela-se como uma ordem tomada pela administração, formalizada por um documento assinado pelo chefe para que todos os subordinados tomem conhecimento e cumpram (SILVA, 2008). Neste trabalho, também é encontrada outra utilização para a portaria, a instituição e a regulamentação de programa, nesse caso, o REVALIDA²⁴.

Considerando que se tratam de diferentes atos normativos, é pertinente enfatizar que esses são classificados a partir da hierarquia de fontes legais em que a Constituição Federal está no topo do sistema normativo (FERRAZ JUNIOR, 2003). Para esta tese, apresentam-se somente os que fazem parte do objeto de análise.

Sob essa perspectiva, a LDB/1996, como Lei, não pode contrariar a Constituição Federal, ela estabelece normas gerais da educação brasileira, trata de várias questões como a da revalidação de diplomas estrangeiros, mas não faz detalhamentos e, neste aspecto, para atingir eficácia técnica, necessita ser regulamentada pela Resolução.

Com isso, a Resolução que trata da revalidação de diplomas determina e delinea o como deverá ser feito esse processo. Assim, os indivíduos envolvidos têm-na como referência, nela constam informações sobre os documentos necessários, as etapas que são realizadas, os prazos, entre outras. Atenta-se que a Resolução é um ato normativo que não pode contrariar a Lei, nesse caso, a LDB vigente.

A Portaria, por sua vez, traz detalhes de como as Instituições de Ensino Superior (IES), revalidadoras de diplomas estrangeiros, devem proceder diante desse processo; apresenta prazos e ações, inclui deveres e penalidades, tanto às IES como ao requerente. Inclui também atos que devem ser realizados pelo MEC. Apresenta minúcias acerca do procedimento a ser realizado pelos atores implementadores da política. Considerando a hierarquia das fontes legais, a Portaria é um ato ordinário, nesse caso, faz referência à

²⁴ Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira.

Resolução e não pode contrariá-la. Desse modo, a hierarquia das fontes aqui apresentadas é a seguinte: 1º Constituição Federal, 2º Lei, 3º Resolução e 4º Portaria.

A importância dessa informação se dá no sentido de se compreender a necessidade de elaboração de dispositivos legais diferentes sobre um mesmo assunto, dispositivos que compõem uma mesma política e que buscam solucionar uma situação julgada como relevante para o Estado.

Abarcando pontuações acerca da agenda, da organização do Estado brasileiro e de atos normativos relacionados à política de revalidação de diplomas estrangeiros, avança-se para o próximo tópico, que irá abordar o processo legislativo brasileiro e suas ações sobre o projeto de Lei em questão.

2.1 O Processo legislativo no Congresso Nacional

O Poder Legislativo brasileiro é composto por duas câmaras: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal; a primeira, composta por 513 deputados que representam a população; e a segunda, composta por 81 senadores que representam os entes federativos. Destarte, o Congresso Nacional é organizado pelo bicameralismo²⁵ – as leis devem ser aprovadas pelas duas câmaras.

O processo legislativo para elaboração de leis consta na Constituição Federal brasileira em vigor, o que assegura aos destinatários das leis certa segurança quanto aos procedimentos de elaboração desta espécie normativa “[...] que regulam as mais importantes relações jurídicas no nosso Estado Democrático Brasileiro” (PAULO; ALEXANDRINO, 2005. p. 40).

Neste trabalho aborda-se o processo legislativo ordinário devido à LDB ser caracterizada como Lei ordinária²⁶. Para Ferreira Filho (2002, p. 204):

Lei é o fruto da decisão de um órgão do Estado de instaurar direito novo, de um órgão, pois, a que a Constituição concede esse poder. Essa decisão, evidentemente, só pode manifestar-se à coletividade por meio de um instrumento escrito, suscetível de registro ou arquivamento, que sirva para provar-lhe a existência.

²⁵ “O que caracteriza o bicameralismo não é tanto o fato de haver duas Câmaras, mas as duas exercerem funções idênticas. Isso se dá mesmo quando se reconheçam algumas competências privativas a cada uma delas, como tem sido no Brasil” (SILVA, 2017. p. 76).

²⁶ A característica distintiva entre lei ordinária e lei complementar é o *quórum* necessário para aprovação, enquanto na primeira uma matéria aprovada por 50% mais um dos membros de um parlamento, a segunda exige aprovação por 2/3 de seus membros.

Essa definição evidencia que a elaboração de uma lei depende do Congresso Nacional, seja por iniciativa de um membro do parlamento, seja por provocação do Poder Executivo²⁷ (atribuição política). Após discussão, deliberação e aprovação, a lei segue para sanção e publicação, produzindo efeitos junto à coletividade. Vale destacar que uma lei, após entrar em vigor, só pode sofrer alterações após a conclusão de um novo processo legislativo, objetivando alterá-la. Esse é o caso do Projeto de Lei analisado nesta tese, que visa a alterar o Art. 48 da LDB.

No Brasil o processo de elaboração de uma lei é composto por três fases: fase introdutória, fase constitutiva e fase complementar, essas fases compõem toda a tramitação de um PL (FERREIRA FILHO, 2002).

Segundo o mesmo autor, a fase introdutória refere-se à iniciativa da lei, materializada na formalização de uma proposta (projeto de lei) junto a uma das casas do Congresso; a partir desse ato, desencadeia-se o processo de constituição da lei. Ressalta-se a importância dessa fase que, além de ser o começo do processo de tramitação, representa o período de preparação do projeto.

Para se depositar um PL é necessário que a proposta esteja consolidada em um documento contendo o texto a ser aprovado. Não se aceita um simples esboço ou sugestão, a proposta deve ser materializada em um projeto que contenha todos os requisitos formais de uma lei: ementa, artigos, parágrafos, incisos. (PAULO; ALEXANDRINO, 2005).

O período que antecede o depósito do PL, que corresponde à sua preparação, é laborioso, exige pesquisa, redação adequada. É o momento em que ao legislador cabe fazer a lei; entretanto, é cercado de perigos e tentações, visto que é nessa fase que a pressão de interesses particulares predomina (FERREIRA FILHO, 2002).

Cumprir sinalizar, ainda, que a qualidade do material produzido nessa etapa indica a probabilidade de aceitação ou não do PL para continuidade do processo legislativo.

Villanueva (2014a), em seu livro “La hechura de la política”, afirma que, para que uma proposta seja aceita e colocada em pauta, não basta, simplesmente, mostrar a existência de um problema, é necessário apresentar possibilidades de solução para ele. Possibilidades viáveis, possíveis de serem efetivadas. A proposta deve estar bem estruturada, com argumentos que se sustentam a partir de informações consistentes evidenciando sua pertinência.

²⁷ Art. 22, inciso XXIV - Compete privativamente à União legislar sobre: Diretrizes e bases da educação nacional (Constituição Federal de 1988).

Com base no material apresentado nessa etapa, decide-se pela inclusão ou não do PL na agenda do Congresso nacional; decide-se pela aprovação ou pela refutação ou arquivamento. Segundo Ferreira Filho (2002), é na apresentação do projeto junto à Mesa da Câmara, à qual o legislador pertence, que a iniciativa parlamentar é exercida.

No sistema brasileiro, a apreciação de um PL inicia-se ou pelo Senado Federal, se a iniciativa for de um senador, ou pela Câmara dos Deputados, se a iniciativa for de um deputado²⁸. Quando o PL é iniciado em uma das câmaras, a outra é a revisora; no caso desta pesquisa, o PL teve início no Senado e a Câmara dos Deputados foi revisora.

A Mesa é a Comissão Diretora que coordena as atividades desenvolvidas nas Casas do Congresso Nacional. Todas as funções da Mesa, tanto do Senado como da Câmara dos Deputados, versam sobre o processo de formulação das leis.

Quando a fase introdutória do projeto de lei é consolidada, ele é apresentado a uma das Casas. Ao ser recebido, a presidência da Mesa deverá verificar se estão atendidos todos os requisitos básicos para tramitação²⁹; se atendidos, determina seu recebimento, sua numeração e seu encaminhamento para publicação e distribuição aos parlamentares e comissões (PACHECO, 2013), dando início à fase constitutiva do processo.

Cumpridas as formalidades iniciais, o PL é encaminhado à comissão ou às comissões com competência regimental para examinar e dar parecer sobre os assuntos tratados pelo projeto. Silva (2017, p.101) define as comissões como “organismos constituídos em cada Câmara compostos de um número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar, examinar, as proposições legislativas e apresentar pareceres”.

O Art. 58 da Constituição Federal vigente orienta que, entre as atribuições das comissões, estão as de discutir e votar³⁰ propostas de lei, realizar audiências públicas com a sociedade civil, convidar autoridades sobre o assunto para serem ouvidas. Enfim, são responsáveis por estudarem as propostas legislativas, antes de elas serem encaminhadas à deliberação (essas são as tarefas das comissões designadas para apreciar o PL ao qual esta pesquisa se dedica).

²⁸ O art. 61 da CF de 1988 prevê que iniciativas de PL também podem ser propostas pelos cidadãos (iniciativa popular), pelo Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores e pelo Procurador Geral da República. Em todos esses casos a iniciativa deverá ser exercida perante a Câmara dos Deputados.

²⁹ Caso a proposição deixe de atender a algum requisito constitucional ou regimental exigido, a Presidência da Mesa poderá devolvê-la desde logo ao respectivo autor, impedindo o início do processo de tramitação. É facultado ao autor, nesse caso, recorrer ao Plenário contra a decisão da Presidência (PACHECO, 2013. p. 37).

³⁰ Quando, na forma do regimento, dispensar a competência do Plenário.

Acrescente-se que as comissões são de caráter permanente ou especiais³¹ e que, tanto a Câmara dos Deputados como o Senado Federal, possuem diversas comissões que atuam em diferentes áreas do conhecimento.

As comissões de caráter permanente nas duas Câmaras são semelhantes. Na Câmara dos Deputados são as seguintes: Comissão de Seguridade Social e da Família (CSSF), Comissão de Educação (CE), Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). No Senado Federal: Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE).

Importa lembrar que, na maioria das vezes, o PL é analisado por mais de uma Comissão. Segundo Pacheco (2013, p.6), um PL pode ser examinado sob três óticas diferenciadas:

[...]

1) conveniência e oportunidade técnico-política da aprovação das medidas nela propostas – o que se costuma chamar de ‘exame de mérito’; 2) conformação às leis orçamentárias da União – ou ‘exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária’, realizado pela Comissão de Finanças e Tributação apenas quando a aprovação da proposição possa implicar gastos públicos; e, finalmente, 3) conformação às normas constitucionais e à ordem jurídica vigente – ou ‘exame de constitucionalidade e juridicidade’, realizado sempre pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Recebida a proposta enviada pela Mesa, o presidente da Comissão indica o Relator, que é escolhido de acordo com o assunto tratado no PL (RICD Art. 41 VI; RISF Art. 89 III), e, a partir da sugestão do Relator, a Comissão irá emitir seu parecer³².

Assim, as comissões emitem seus pareceres manifestando sua opinião sobre o assunto estudado, esses pareceres compõem o processo de elaboração das leis e seus conteúdos podem influenciar o voto do legislador (SILVA, 2017).

É imprescindível ressaltar que, durante esse período deliberativo da fase constitutiva do processo legislativo, os parlamentares podem apresentar emendas ao PL que vão compor o parecer. Desse modo, além de estudar, pesquisar e coletar informações, as Comissões têm o

³¹ Essas são de caráter temporário, criadas especialmente para o exame de determinadas espécies de proposição, como projetos de lei mais complexos, que demandam o exame de mérito por mais de três comissões permanentes: na hipótese, a Presidência deixa de remetê-los a essas comissões e constitui, no lugar, uma só, destinada a estudá-lo e a proferir-lhe o competente parecer (PACHECO, 2013).

³² “Parecer é a proposição com que uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo” (RICD, Art. 126).

direito de apresentar substitutivos e outras emendas ao PL apreciado, conforme previsto nos Regimentos Internos do Congresso³³.

Silva (2017) explica que a emenda é uma proposição de alteração em uma proposta principal, esse é o caso no PL. As emendas podem ser ou para incluir um novo artigo, parágrafo, enfim, um dispositivo ou para excluir qualquer um deles, bem como podem substituir um ou mais dispositivos do projeto original, modificando-o.

Realizado o trabalho de investigação, de estudo sobre o PL, cumpridos todos os prazos de emendas e consolidado o parecer do Relator, a Comissão se reúne para deliberar sobre o projeto. Logo, o parecer é lido, posto em discussão e votado. Se o parecer for aprovado, é assinado pelos membros da Comissão e o processo é encaminhado à próxima Comissão que irá emitir seu parecer ou à Mesa diretora, quando se tratar da última Comissão a analisar o PL. Se reprovado, será designado novo relator.

Ao receber o processo com o parecer aprovado, a Mesa o encaminha para ser votado no Plenário ou, quando se tratar de proposição sujeita ao poder conclusivo de apreciação das comissões, anuncia a decisão em sessão do Plenário e abre prazo para apresentação de recurso contra a deliberação tomada (PACHECO, 2013).

Se não houver apresentação de recurso, o PL é encaminhado para a redação final; caso haja, vai para discussão e aprovação pelo Plenário. Aprovado o projeto em uma das Câmaras legislativas, ele é encaminhado para a Câmara revisora, onde passará pelo mesmo procedimento anterior. Se for aprovado, sem emendas, na Câmara revisora, irá para a sanção, e, se for rejeitado, o PL é arquivado. Caso seja modificado por meio de emendas, o documento retorna à Câmara iniciadora para serem apreciadas as modificações; ele só é encaminhado para sanção e promulgação quando aprovado pelas duas Câmaras (SILVA, 2017).

Aprovado o PL e finalizados os estágios de tramitação no Congresso nacional, ele é enviado ao Poder Executivo para sanção ou veto, vale lembrar que um projeto só se torna lei após a sanção do Presidente da República.

A sanção expressará a concordância do chefe do Poder Executivo com o conteúdo do projeto aprovado pelo Poder Legislativo. O veto, ao contrário, demonstrará sua oposição, total ou parcial, ao texto da proposição, que não poderá se transformar em lei exceto se vier a ser rejeitado o veto pelo Congresso Nacional³⁴ (PACHECO, 2013.p.69).

³³ Art. 118 a 125 do RICD e Art. 122 a 125 e 230 a 234 do RISF.

³⁴ “O veto presidencial a projeto de lei só poderá ser derrubado pelo voto secreto da maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas do Congresso Nacional, hipótese em que o projeto deverá ser reenviado ao presidente da República, para a competente promulgação” (PACHECO, 2013. p. 69).

Assim, no caso de veto parcial, o PL é encaminhado novamente ao Congresso para ser apreciado; se aceito o veto, envia-se o projeto para promulgação e publicação. Com isso conclui-se a fase constitutiva do processo legislativo e inicia-se a fase complementar (FERREIRA FILHO, 2002).

A promulgação tem como objetivo dar ciência a todos de que a lei foi aprovada, posto que é o ato que declara a existência da lei que, embora tenha seu nascimento pela sanção, “é por meio da promulgação que ela passar a existir no mundo jurídico e torna-se apta a produzir seus efeitos” (PAULO; ALEXANDRINO, 2005, p. 104).

Após a promulgação, encaminha-se o texto para a publicação nos órgãos da imprensa oficial para que o público tenha conhecimento da lei e ela seja aplicada. Assim, é comum observar, no final do texto de uma lei, um artigo indicando que ela entra em vigor após a sua publicação.

A seguir apresenta-se o fluxo de tramitação do processo legislativo que sintetiza o caminho percorrido na elaboração de uma lei ordinária no Brasil.

Figura 1 - Fluxo processual no âmbito do Congresso Nacional



Fonte: Slide da palestra do senador Marconi Perillo sobre a tramitação dos processos legislativos. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/senadormp/processo-legislativo>>.

Na próxima seção faz-se análise acerca da tramitação do PL que trata da revalidação de diplomas estrangeiros, tem como Câmara iniciadora o Senado Federal e como revisora a Câmara dos Deputados, local onde se encontra o PL até outubro de 2018.

2.2 Tramitação do Projeto de Lei no Senado Federal e na Câmara dos Deputados

O objetivo do tópico é apresentar a tramitação do PL 399/2011 evidenciando-se o transcorrer do processo legislativo quanto aos embates e avanços; identificando-se representantes de grupos e interesses defendidos, situações relacionadas à arena de disputa na elaboração de uma política pública.

A tramitação, termo utilizado no âmbito do Legislativo, significa “toda ação e efeito de transmitir coisas, fazendo-a passar de um lugar para outro ou do poder de uma pessoa para o poder de outra pessoa” (SILVA, 2008, p. 1427). Para o momento, entende-se que se trata de seguir os trâmites do processo, ou seja, o curso do processo segundo as regras já estabelecidas. Conforme Silva (2017, p. 282), considerando o processo legislativo, “tramitação é a ação de percorrer um caminho para consecução de um fim – fim este que aqui é a aprovação do projeto de lei [...] regime de tramitação de projeto de lei traz a ideia das diversas regras a que o caminhar dos projetos tem que obedecer”.

A seguir apresentam-se considerações acerca do trâmite do PL no Senado, registrando-se que o documento já teve sua tramitação concluída nesta Câmara e que, em novembro de 2018, encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados.

2.2.1 A tramitação do projeto de lei no Senado Federal

Em 6 de julho de 2011 protocolou-se no Senado Federal o Projeto de Lei n. 399/2011, de autoria do Senador Roberto Requião (PMDB/PR), com a seguinte ementa:

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da educação), para dispor sobre a revalidação e o reconhecimento automático de diplomas oriundos de cursos de instituições de ensino superior estrangeiras de reconhecida excelência acadêmica.

O Projeto inicial do PL previa a revalidação automática dos diplomas oriundos de cursos com reconhecida excelência acadêmica; após muitos embates, a proposta de revalidação automática não permaneceu no PL e foi substituída pela tramitação simplificada, mantendo-se a necessidade de todos os processos de revalidação de diplomas estrangeiros serem realizados por universidades públicas, mesmo com tramitação diferenciada.

Para se compreender o como e o porquê se deram as mudanças no PL original, é necessário apresentar informações que contemplem os principais pontos de embates durante o

processo legislativo, partindo-se da justificativa do projeto e percorrendo-se sua tramitação no Senado Federal.

Na justificativa do Projeto de lei, o senador proponente afirma que há um número crescente de estudantes brasileiros buscando sua formação em universidades estrangeiras devido à dificuldade de acesso aos cursos mais concorridos, como o de a medicina, e devido à procura por aprendizados que exigem vivência no exterior.

E, acrescenta que, ao retornarem como profissionais, têm encontrado problemas para a revalidação dos diplomas. Entre as reclamações estão: falta de padronização dos procedimentos adotados pelas universidades; pouca transparência na realização do processo; demora e métodos arbitrários (BRASIL, 2011a).

O Senador Roberto Requião (PMDB/PR) reconhece, na justificativa do PL, que o Estado brasileiro tem agido para melhorar esse processo emitindo resoluções via CNE (2002 a 2009), criando o programa REVALIDA (2009) e assinando o acordo para a criação do ARCU-SUL (2007); sustenta que esse PL vem somar com essas medidas.

Ainda faz questão de ressaltar que “Não se trata de admitir a validade de diplomas de cursos de qualidade duvidosa. Trata-se, apenas, de agilizar e desburocratizar um sistema que penaliza aqueles que fazem cursos de ponta, em instituições de excelência comprovada” (BRASIL, 2011a, p. 2).

Nessa justificativa, nota-se, ainda, a preocupação com os egressos de cursos do exterior e o cuidado no sentido de apresentar as queixas decorrentes de suas experiências no momento em que buscam revalidar seus diplomas – uma demanda da sociedade civil que visa à configuração de um direito.

Os argumentos constantes encontrados na justificativa do PL evidenciam que isso é um problema a ser resolvido sob a forma de política, a ser materializada em uma dimensão normativa. Tal dimensão de política de revalidação de diplomas vem marcada pelas resoluções do CNE, pelos acordos internacionais e pelos decretos, mas não tem sido suficiente para resolver os problemas decorrentes da crescente demanda por revalidação de diplomas no país, necessitando ser revisitada e/ou ampliada.

Para Azevedo (2011), quando se almejam soluções para um problema por meio da dimensão normativa, é preciso que se atente para os anseios da sociedade. Pontue-se que, durante a tramitação, houve manifestações da sociedade civil que foram anexadas ao processo. Nessas manifestações verificam-se posicionamentos favoráveis e posicionamentos desfavoráveis à revalidação automática, o que mostra que a parcela da população vinculada ao campo universitário brasileiro, aos órgãos de classe e aos portadores de diplomas estrangeiros

acompanhou as discussões que criaram embates em torno da possível constituição da revalidação automática como um direito.

A seguir o quadro 4 apresenta, em ordem cronológica, os principais movimentos da tramitação do PL 399/2011 no Senado Federal.

Quadro 4. Tramitação do PL 399/2011 no Senado Federal (2011- 2014)

Datas	Ação	Ator
06/07/2011	Protocolado PL no Senado Federal	Sen. Roberto Requião (PMDB/PR)
07/07/2011	Recebimento do PL na CRE	CRE
18/08/2011	Nomeação do relator na CRE Sen. Cristovam Buarque	Presidente da CRE (Sen. Fernando Collor – PTB/AL)
01/12/2011	Solicitação de audiência pública sobre o PL	Sen. Cristovam Buarque (PDT/DF)
12/04/2012	Realizada 1ª audiência pública	Parlamentares, MEC, sociedade civil
07/07/2012	Apresentação de emenda ao PL	Sen. Vital Rêgo (PMDB/PB)
29/11/2012	Apreciação do parecer do relator à CRE	Sen. Cristovam Buarque (PDT/DF)
	Pedido de vista do Processo de elaboração do PL	Sen. Ana Amélia (PP/RS)
13/12/2012	Solicitação de nova audiência pública sobre o PL	Sen. Ana Amélia (PP/RS)
12/04/2013	Realizada 2ª audiência pública	Parlamentares, MEC, sociedade civil
12/04/2013	Processo devolvido ao relator para reexame após audiência pública.	CRE
14/08/2013	Relator devolve a CRE sem alterações no parecer	Sen. Cristovam Buarque (PDT/DF)
04/09/2013	Apresentação de emenda ao PL	Sen. Ana Amélia (PP/RS)
20/09/2013	Apresentação de novo parecer do PL contemplando emendas	Sen. Cristovam Buarque (PDT/DF)
29/09/2013	Parecer aprovado e encaminhado à CE	CRE
16/10/2013	Nomeação do relator na CE Sen. Aluysio Nunes	Presidente da CE (Sen. Cyro Miranda - PSDB/GO)
27/02/2014	Apresentado parecer do relator à CE com nova minuta	Sen. Aluysio Nunes (PSDB/SP)
21/03/2014	Apresentada subemenda ao PL	Sen. Cristovam Buarque (PDT/DF)
21/03/2014	Processo devolvido ao relator para reexame	CE
14/04/2014	Apresentado parecer do relator à CE sem novas alterações a nova minuta já apresentada por ele	Sen. Aluysio Nunes (PSDB/SP)
03/06/2014	Parecer aprovado	CE
	Parecer CE sobre o PL 399/2011, lido em Plenário	Presidente do Senado (Sen. Renan Calheiros – PMDB/AL)
28/07/2014	Esgotados prazos para emendas e recursos, tramitação encerrada.	Senado Federal
30/07/2014	Processo encaminhado para apreciação na Câmara dos Deputados Federal	Senado Federal

Fonte: elaborado pela autora a partir das informações disponibilizadas no site do Senado Federal: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101049>>.

A partir do quadro, observa-se que as comissões designadas para análise e emissão de pareceres são a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), cabendo à última a decisão terminativa.

Durante a tramitação do PL, aconteceram duas audiências públicas. Uma solicitada pelo relator na CRE, Senador Cristovam Buarque (PDT/DF), e outra, pela Senadora Ana Amélia (PP/RS). Com isso, nota-se que o problema não é de fácil resolução, vez que a audiência pública não compõe as etapas obrigatórias do processo legislativo, entretanto, ela tem a finalidade de promover o debate entre os parlamentares e especialistas da sociedade (BRASIL, 2018a); nesse espaço amplia-se a discussão sobre o assunto e os diferentes olhares sobre ele podem ser apresentados. Como se pode verificar a seguir, participam desse debate representantes de diversos segmentos da sociedade que têm em comum a preocupação com a problemática abordada no PL.

De acordo com as notas taquigráficas³⁵ das audiências, além dos parlamentares, participam representantes de organizações não governamentais e de órgãos vinculados ao MEC (Poder Executivo). Como ouvintes estavam presentes cidadãos brasileiros interessados no assunto e autoridades dos países vizinhos que pertencem ao MERCOSUL – a Ministra da Embaixada da República do Paraguai, o Primeiro Secretário da Embaixada da República Argentina, funcionários da Universidade Tecnológica Intercontinental do Paraguai e Universidade Evangélica do Paraguai.

Questiona-se se esse interesse se dá pelo desejo de compartilhar conhecimento e fortalecer os acordos do MERCOSUL ou por questões econômicas, voltadas para a expansão de vagas em cursos privados de ensino de graduação e pós-graduação, o que poderia estar caracterizando o fenômeno identificado por Knight (2006) como *crossborder education*. Mesmo sem pretensões de responder a essa dúvida, atenta-se para esse movimento que vai além dos interesses da internacionalização da educação.

Na segunda audiência, não houve continuidade da presença dos representantes, nem das instituições representadas, com exceção da Associação Nacional de Pós-Graduados em Instituições Estrangeiras de Ensino Superior (ANPGIEES). Também não houve continuidade da participação dos parlamentares.

Assinale-se que estiveram presentes nas duas audiências os Senadores Roberto Requião (PMDB/PR), autor do PL, favorável à revalidação automática; Aloysio Nunes

³⁵O serviço de taquigrafia do Senado Federal transcreveu as gravações das audiências públicas que nos foram disponibilizadas pelo Serviço de Informações ao Cidadão, obedecendo à Lei de acesso a informações, pelo endereço eletrônico: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/formtransparencia>>.

(PSDB/SP), relator do PL na CE, contrário à revalidação automática e Ana Amélia (PP/RS), contrária à revalidação automática. O relator do PL na CRE, Senador Cristovam Buarque (PDT/DF), favorável à revalidação automática e autor da solicitação da primeira audiência, não esteve presente na segunda. Esse destaque se justifica, pois, observando-se o quadro 4, nota-se que esses parlamentares são os principais atores do referido processo no Senado.

Compuseram as mesas de debates: Secretaria de Educação Superior/MEC; ANPGIEES; Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Associação Nacional dos Pós-Graduandos (ANPG); Academia Nacional de Medicina (ANM); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Conselho Nacional de Educação (CNE); Associação Brasileira de Pós-Graduandos no MERCOSUL (ABPós-MERCOSUL); Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação (FOPROP).

Constata-se que, apesar de não haver continuidade nas representações, o campo universitário brasileiro, o campo político e os portadores de diplomas estrangeiros estiveram representados nas discussões sobre a política que alterou o processo usual até 1996, quando houve a aprovação da LDB.

Em relação às audiências, abordou-se, entre os assuntos, a carência de profissionais qualificados no Brasil para diversas áreas, inclusive para a medicina, e os prejuízos decorrentes dessa carência. Questão que permeou as falas do representante da Secretaria de Educação Superior do MEC (SESU/MEC), Sr. Amaro Henrique Pessoa Lins, do Senador Cristovam Buarque (PDT/DF), da Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) que acrescentou haver também má distribuição de profissionais médicos no país, afirmando que o mapa de presença desses profissionais se assemelha ao mapa econômico brasileiro. A senadora recebeu apoio do Senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AC) e da Senadora Martha Suplicy (PT/SP).

Sobre a questão, nota-se alinhamento entre os partidos de esquerda e o representante do MEC. Na época o Partido dos Trabalhadores (PT) compunha a gestão governamental, unificando um argumento do campo político aqui composto por parte do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

Para Bourdieu (2011), no campo político a força do que é proposto pelos agentes políticos se mede pelo poder de mobilização do grupo. A depender da autoridade de quem pronuncia e de sua habilidade de persuasão, o proposto pode ser aceito ou não: “o que está em disputa no jogo político é o monopólio da capacidade de fazer ver e de fazer crer de uma

maneira ou de outra (p. 206)”. Um projeto, para ser executado, precisa que os destinatários se reconheçam nele e confirmem-lhe força simbólica e material (CANÊDO, 2017).

Ainda em referência às audiências, o fio condutor foi a revalidação automática dos diplomas. Os grandes embates se deram em torno do automatismo³⁶ da revalidação e suas implicações, principalmente; da reciprocidade entre os países; da avaliação da qualidade; e da elaboração da lista de cursos e instituições com excelência acadêmica. Toda a discussão foi permeada pela temática da formação profissional no âmbito do MERCOSUL e da atuação desses egressos nos países que compõem esse bloco econômico, especialmente, no Brasil.

A reciprocidade foi um dos pontos polêmicos das reuniões. Os representantes dos portadores de diplomas estrangeiros afirmavam que o Brasil não cumpria acordos de reciprocidade acerca da revalidação de diplomas; o fato é que não há nenhum acordo de reciprocidade de revalidação automática de diplomas que o Brasil tenha assinado com outros países³⁷.

De todo modo, a Senadora Ana Amélia (PP/RS) destacou, na reunião, que, também, seria importante pensar na reciprocidade, mas no sentido inverso, reciprocidade dos diplomas brasileiros em outros países, especialmente, no âmbito do MERCOSUL: “Nós vamos revalidar. E os brasileiros que forem, no caso, como levantou bem o Senador Blairo Maggi e Senadora Vanessa, dos países do MERCOSUL, o nosso diploma terá também? Haverá reciprocidade?” (BRASIL, 2012, p. 17).

O Senador Roberto Requião (PMDB/PR) rebateu o argumento: “Esse é um problema deles. Nós não estamos legislando para a América do Sul” (BRASIL, 2012, p. 17). E foi apoiado pela Senadora Martha Suplicy (PT/SP) que também não a via a necessidade da reciprocidade.

Apesar dos embates, não se deu espaço para a discussão, como pôde ser visto na fala do presidente da Mesa, Senador Roberto Requião. Na segunda audiência, a reciprocidade ressurgiu na discussão e o Sr. Jorge Almeida Guimarães (representante da CAPES/MEC) afirmou que ela era um impedimento para a revalidação automática, já que não havia acordos dessa reciprocidade assinados pelo Brasil:

³⁶ Utilizou-se o termo “automatismo” por ter sido utilizado por participantes das audiências públicas analisadas nesse trabalho. Ele refere-se à revalidação do diploma estrangeiro sem ser, previamente, analisado por instituição brasileira responsável pela revalidação.

³⁷ Informação disponível no seguinte endereço eletrônico: <<http://portal.mec.gov.br/busca-geral/322-programas-e-aco-es-1921564125/revalidacao-de-diploma-graduacao-1444992024/12405-revalidacao-de-diploma-graduacao>>. Acesso em: 19 outubro 2017.

Isso nos leva a um fato. Se não tira o automatismo, o projeto de lei é inconstitucional. Por quê? Porque não tem reciprocidade. E isso obriga a vir ao Senado, ao Congresso Nacional para exigir reciprocidade se dermos o reconhecimento automático. Vou chegar à Argentina, com meu diploma e dizer que quero exercer a minha profissão lá. Eles dirão: ‘Ah, é? Como vai ser isso? Onde está a reciprocidade?’ É inconstitucional. Então, temos que tirar o automatismo imediatamente. Assim, meus caros, esqueçam o automatismo, porque não vai passar. O Supremo pode considerar inconstitucional se houver a insistência em aprovar isso como automático (BRASIL, 2012. p. 43- 44).

Cabe ressaltar que Jorge Guimarães era o presidente da CAPES em 2005, quando esse órgão se manifestou a respeito do Decreto n. 5.518, que trata da admissão de títulos para o exercício de atividades acadêmicas nos países que compõem o MERCOSUL.

Assim, a falta de reciprocidade para a revalidação automática entre o Brasil e outros países é vista, pelos que são contrários à revalidação automática, como um impedimento para a aprovação do PL, justificando sua não permanência. Observa-se que o foco é direcionado ao Poder Judiciário para dirimir as dúvidas, conforme já apontavam as considerações do presidente da CAPES, esse que poderia ser um impeditivo para a formulação da Lei.

Cabe lembrar que há, no Senado, a Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania a quem o presidente do Senado solicita análise de projetos de Lei que geram esse tipo de dúvida, entretanto, o PL 399/2011 não foi apreciado por essa Comissão.

De todo modo, a Constituição Federal de 1988 não trata dessa questão; ela aponta, em seu Art. 22, que cabe à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Contudo, obedecendo-se a este artigo, tem-se em vigor a LDB, publicada em 1996, que em seu Art. 48 trata dessa revalidação de diplomas, este mesmo artigo que o PL busca alterar. Dessa maneira, entende-se que não há motivos para a interferência do STF³⁸ e que o argumento deixa explícita a aparente contrariedade do representante da CAPES em acatar a revalidação de maneira automática.

Nesse sentido, observam-se divergências no âmbito do MEC, observadas no posicionamento do representante da CAPES e do representante da SESU/MEC que, na audiência anterior, havia ressaltado a carência de profissionais capacitados no Brasil, os prejuízos disso e a importância da discussão do PL. O posicionamento do representante da CAPES pode ser explicado pelos resultados encontrados na pesquisa de Castro (2014), a qual

³⁸ Zeni (2018. p.102) sustenta que o STF entende que já existem normas disciplinadoras da matéria sobre revalidação de diplomas e que a legislação em vigor atende o pleito dos interessados na atualidade, não havendo necessidade de ampliar o alcance dessas normas por meio de uma atitude proativa do judiciário na forma de interpretar a Constituição.

destaca que o Brasil tem se colocado com qualidade superior de ensino em relação aos demais países do MERCOSUL, mas tem demonstrado certo preconceito em relação à educação superior deles, que tem forte presença de IES privadas. Quanto à referida divergência, entende-se que ela ocorra devido ao representante da CAPES ser identificado como um agente do campo universitário vinculado à pós-graduação brasileira, que é predominante ofertada por IES públicas, e o da SESU um agente do campo político, considerando terminologia bourdieuniana.

É possível verificar que o MERCOSUL é mencionado nos discursos dos representantes dos portadores de diplomas nas audiências públicas – há muitos brasileiros que buscam sua formação nos países pertencentes ao bloco e, após retornarem, tomam providência para revalidar seus títulos. Esses dados sugerem que, entre os fatores influenciadores das medidas governamentais para a construção da política recente voltada à revalidação de títulos, está o movimento crescente de brasileiros que efetua curso de graduação em países fronteiriços que participam do MERCOSUL. Além disso, o Brasil tem participado e contribuído com as discussões no âmbito do MERCOSUL acerca da revalidação de diplomas.

Tanto que, na audiência pública de 2012, há uma abordagem da Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), em que ela lembra ser o Senador Roberto Requião (PMDB/PR) um dos representantes do Brasil no Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) e o questiona sobre o como o país tem agido acerca do assunto. O Senador ignora o questionamento, mas, na justificativa do PL, menciona o MERCOSUL, ao citar que o ARCU-SUL prevê tratamento diferenciado para os diplomas oriundos dos cursos credenciados nesse Sistema.

O Senador Blairo Maggi (PR/MT) ressalta a importância de se pensar no MERCOSUL e de se avaliar sobre como o Brasil tem se comportado nesse processo. O Sr. Vicente Celestino de França (presidente da ANPGIEES) destaca, quanto à revalidação de diplomas, que “A Comissão de Educação do PARLASUL já está se debruçando sobre essa questão que já é um tema recorrente e cujo debate precisa ser concluído. E nós não avançamos nessa área” (BRASIL, 2012, p. 18). Nota-se, assim, que o autor do PL procura atender a uma demanda que também é política e que vem sendo pautada por forças supranacionais.

Sobre a atuação do Brasil, o secretário da SESU/MEC limita-se a apontar o Sistema de acreditação de cursos: “No âmbito do MERCOSUL, nós temos um instrumento que é o ARCU-SUL, inclusive o INEP está agora tratando das comissões que farão visitas a diversas instituições para os diversos cursos que já estão participando desse processo” (BRASIL, 2012,

p. 22). E não há novas discussões sobre a atuação do Brasil junto ao MERCOSUL, nem mesmo na segunda audiência.

Contudo, o MERCOSUL mantém-se presente durante os embates acerca da qualidade dos cursos, que são recorrentes. A preocupação em revalidar diplomas com má qualidade está presente nas falas dos que são desfavoráveis ao formato automático para a revalidação, mesmo que de forma velada, como é o caso do representante da CAPES (Sr. Jorge Almeida Guimarães), que usa a reciprocidade como impedimento.

Os argumentos contrários ao processo de revalidação automática incidem sobre a avaliação da (não) qualidade dos cursos oriundos de países em que o processo de expansão do ensino superior passa pelo viés da iniciativa privada e pela implementação recente (2012) da política de avaliação da educação, como, por exemplo, a Bolívia e o Paraguai. Isso é revelado pelos representantes dos portadores de diplomas estrangeiros, como indica a fala de Vicente Celestino (presidente da ANPGIEES): “Há diplomas que estão sendo negados. Sei de um caso específico em Aracaju e em Salvador. Eles devolveram o processo do aluno com a seguinte frase: ‘um diploma do Paraguai não merece sequer ser analisado’. Isso é um absurdo” (BRASIL, 2012, p. 8). O que corrobora a afirmação de Castro (2014).

Na mesma direção, a fala do Sr. Carlos Estephano (presidente da ABPós-MERCOSUL):

[...] não podemos, aqui no Brasil, nos colocar à frente, em termos de qualidade, de uma série de outras universidades [...] pedidos de revalidação dos títulos oriundos do MERCOSUL são negados, e sem o menor critério. Critério não existe. O que existe é uma exorbitância da autonomia universitária para invalidar e indeferir os pedidos de revalidação. Sequer analisam a questão documental (BRASIL, 2013, p. 35).

Talvez a pouca importância dada, nas audiências, acerca da atuação do Brasil junto ao MERCOSUL esteja relacionada a esse julgamento – atrelado à qualidade dos cursos –, inclusive nos embates no âmbito do MEC e visualizado no discurso do representante da CAPES, órgão vinculado ao campo universitário brasileiro. Nesse sentido, Bourdieu (2017) sustenta que, como outros campos, esse é um lugar de luta; nesse caso para estabelecer a verdade do campo universitário, para determinar as condições e os critérios de pertencimento, bem como da hierarquia no grupo que tem o título universitário como um dos tipos de capitais que dão o tom no campo.

O campo universitário constitui-se um lugar de relações envolvendo como protagonistas agentes que podem gerir políticas universitárias. No caso brasileiro, Catani (2017) afirma que estão envolvidos nesse campo setores do MEC, Conselhos de Educação,

Associações e entidades de classe, entre outras organizações relacionadas a educação superior.

Quanto à qualidade, representantes do campo universitário brasileiro, ou ligados a ele, são enfáticos ao destacarem os sistemas de avaliação de cursos de graduação e pós-graduação realizados no Brasil, assim como o reconhecimento mundial do trabalho que é realizado pelo MEC nessa vertente. Entendem que a avaliação é indispensável para a garantia de qualidade. É o que mostra a fala da Sra. Divina das Dores de Paula Cardoso, representante da ANDIFES:

Eu acho que tem de existir critérios. Tanto é que há essa preocupação, torno a dizer. Nós, pró-reitores, considerando toda a problemática envolvida e olhando a justificativa que acompanha essa solicitação de alteração da lei, nós estamos propondo, desde o ano passado, que o nosso Poder Público, como é dito no § 4, no § 5º, que para nós é o MEC, é a CAPES, é o Conselho Nacional de Educação, que defina, que trace um instrumento legal que defina os requisitos mínimos a serem exigidos para solicitação da revalidação. Esse instrumento legal deve também uniformizar os procedimentos a serem adotados na revalidação dos títulos, de forma a permitir que as análises das solicitações sejam feitas dentro de parâmetros mínimos de exigência de qualidade e com a agilidade necessária. Nós temos um elenco de requisitos mínimos e a metodologia de atuação. Vamos lembrar – aí vamos pensar no MERCOSUL – que nós somos referência para o MERCOSUL. Somos. Temos que ser (BRASIL, 2012, p. 19- 20).

Outro exemplo é a fala do Sr. Luiz Roberto Liza Curi, representante do CNE, que evidencia a importância dada no sentido de se manter a avaliação dos diplomas: “Nós não podemos, portanto, abandonar um procedimento seguro – e digo seguro não burocraticamente, mas seguro para garantir a qualidade do egresso, porque o titulado, o diplomado é um egresso de uma instituição estrangeira” (BRASIL, 2013, p.33). Vale assinalar que Curi, mesmo pertencendo ao campo universitário, está ligado ao Poder Executivo, pois representa o CNE; e, no jogo de forças, precisa se aproximar dos representantes do campo acadêmico para que haja consenso que atenda às demandas que também são impostas ao Executivo.

A Sr^a Divina das Dores de Paula Cardoso (ANDIFES) sustenta sua fala a partir dos problemas que o Senador Requião (PMDB/PR) pontua na justificativa do PL. Logo, afirma que, se o problema está na falta de critérios ou na falta de padronização deles, as universidades também têm interesse em resolver isso. Assim, o tempo de duração também diminuirá. De todo modo, não é por isso que é necessário fazer revalidação automática.

Além disso, tanto em suas considerações como nas de Luiz Roberto Liza Curi (representante do CNE), fica destacado que o Brasil tem um sistema de avaliação seguro, que

visa a garantir a qualidade do profissional atuante no país, e que deve ser referência para outros países do bloco.

Na fala de Luana Bonone (representado a ANPG), é possível evidenciar os dois pontos que sustentam os discursos dos que não são favoráveis à revalidação automática: “[...] que consigamos chegar a modelos que garantam reciprocidade, que é um princípio das relações internacionais, mas que, principalmente, garantam qualidade, que é o princípio da própria formação no País [...]” (BRASIL, 2013, p.43).

Com essa abordagem vê-se que, se não houver reciprocidade, assim como garantia de que os diplomas têm a qualidade desejada, não se aprova a revalidação automática.

Diretamente relacionada à avaliação da qualidade dos cursos está a elaboração de uma lista que visa a divulgar, periodicamente, cursos e instituições com reconhecida excelência acadêmica. Esta que, segundo o Senador Cristovam Buarque (PDT/DF), é uma tentativa de resolver a questão da qualidade dos cursos.

Os embates sobre a elaboração da lista se mantiveram no transcorrer das duas audiências. Ocorreram em torno da preocupação com os responsáveis pela elaboração, da dificuldade para eleger quem faria parte da lista, das possíveis consequências que ela poderia causar, o que pode ser evidenciado a seguir.

O Sr. Vicente Celestino de França (ANPGIEES) propõe:

Defendemos que essa instituição deverá ser uma instituição de qualidade, mas também defendemos a soberania de cada país que deve, com bom senso, indicar quais são as universidades que têm competência para oferecer bons cursos. Se o Brasil quiser fazer esse trabalho em colaboração com os outros países, devemos iniciar um diálogo com esses países para fazer essa lista [...]. Porém, entendemos que essa lista jamais poderá ser feita por nós, porque há alguns elementos que precisam ser respeitados (BRASIL, 2012, p. 8).

A proposta é, imediatamente, refutada pelo autor do PL, Senador Roberto Requião (PMDB/PR), que diz: “[...] é evidente que essa visão de soberania é muito estranha e inaceitável, do meu ponto de vista como autor do projeto” (BRASIL, 2012, p.11). Para ele a lista deveria ser elaborada pelo MEC.

A Sra. Divina das Dores de Paula Cardoso (ANDIFES) afirma que uma das preocupações nesse PL é a lista: “Quando, no § 5º, se coloca que o Poder Público fará periodicamente uma listagem das instituições que podem ser reconhecidas, esse é um processo absolutamente difícil, muito difícil” (BRASIL, 2012, p. 9).

A Senadora Ana Amélia (PP/RS) questiona sobre o como essa lista será elaborada, assim como a Sra. Luana Bonone (ANPG):

[...] havendo uma lista prévia, conforme proposto [...], poderíamos, inclusive, ter problemas diplomáticos com isso. Então, a menos que houvesse a possibilidade de avaliarmos todas as instituições de ensino superior do mundo, para poder, assim, emitir a lista, como escolheríamos? Ao não entrar o curso de uma determinada universidade, por exemplo, da Itália, isso não poderia causar um problema diplomático com aquele país? É uma compreensão que a gente traz (BRASIL, 2013, p. 11-12).

E o Sr. Paulo Cezar Duque Estrada (presidente do FOPROP) pondera:

Uma listagem, por mais ampla que seja, de grandes universidades estrangeiras poderia ser catastrófica se não levasse em conta várias instituições não tão conhecidas, mas que contam com excelentes grupos de pesquisa, que são parceiros nossos em vários grupos de pesquisa brasileiros e que, não sendo contempladas por uma lista [...] prejudicaria a nossa relação interinstitucional com eles. Muitas universidades deixariam simplesmente de ter interesse em investir na relação com o Brasil caso as suas instituições não fossem reconhecidas em uma lista por mais ampla que essa lista pudesse ser (BRASIL, 2013, p. 40).

Como já dito, os argumentos contrários, particularmente, dos representantes do campo universitário ficaram em torno da reciprocidade e da qualidade. Os argumentos favoráveis utilizados, principalmente, por representantes do campo político, ficaram em torno da possibilidade de elaboração de uma lista em que constassem cursos estrangeiros com excelência acadêmica reconhecida, o que garantiria a qualidade do diploma revalidado.

Nota-se, nos embates acerca da elaboração dessa lista, a existência de muitas dúvidas sobre esse processo, por exemplo, em referência ao responsável pela feitura da lista e ao como seria elaborada; e, ainda, questionamentos acerca de implicações diplomáticas. O que descaracteriza a elaboração de lista de instituições como procedimento capaz de resolver a questão da automaticidade na revalidação.

Durante a análise das informações obtidas pelas notas taquigráficas, tanto na primeira como na segunda audiência, o autor do PL sustenta que a elaboração da lista deve ser responsabilidade do MEC e que, apesar de polêmica e demandar dificuldade em sua elaboração, ele entendia que era necessária. Apesar de todas as críticas à lista, ela permaneceu no PL, pois, seriam os cursos e as instituições a ela pertencentes que teriam o processo de revalidação diferenciado.

Em meio aos embates, surgem algumas propostas com vistas a resolver a problemática da falta de agilidade e de transparência do processo. Por exemplo, a da criação de um sistema,

uma plataforma *online* para acompanhamento dos processos e de uma avaliação que não se restringisse ao diploma, mas abrangesse o curso. Assim, quando um diploma é revalidado, seu curso é beneficiado e, ao surgir outro diploma do mesmo curso para ser revalidado, ele não precisará passar pelo mesmo processo, sendo revalidado automaticamente, considerando períodos de três anos.

É fundamental chamar a atenção para o fato de que essa discussão vem acontecendo desde 2010, no Grupo de Trabalho para o Reconhecimento de Títulos de Graduação do Setor Educacional do MERCOSUL, conforme apresentado no primeiro capítulo. E que, em 2015, em uma das reuniões desse grupo, o Brasil anuncia que está construindo um Sistema Nacional de Revalidação de Diplomas. Isso evidencia que, sob influência da inserção do Brasil no MERCOSUL, essa questão já vinha sendo estudada mesmo antes da realização das audiências públicas para discussão do PL em foco, em 2012 e 2013.

Outra proposta é a da revalidação automática para os diplomas emitidos por cursos em que o estudante recebia bolsa de estudos do governo brasileiro, uma modalidade de internacionalização que vinha sendo realizada pelo MEC.

Vale ressaltar que essas propostas partem de representantes do campo universitário brasileiro, como também a elaboração de normas mais detalhadas para regulamentar e padronizar o processo de revalidação. Assim, se mantém o processo de revalidação de diplomas junto às Universidades; a lista é composta inclusive por cursos estrangeiros que tiveram seus diplomas revalidados por IES brasileiras.

Observa-se que, no decorrer das audiências, os grupos vão tentando encontrar alternativas para chegarem a uma proposta que possa ser consenso.

Dessa forma, após os embates em torno da revalidação automática, conforme descrito, e a dificuldade de evolução para uma possível aprovação do PL com respaldo no parâmetro automático, na segunda audiência, o autor do PL afirma que a ideia do PL é aprimorar o processo de revalidação e reconhece que o termo “revalidação automática” foi mal-empregado no projeto (BRASIL, 2013, p. 20). Com isso, o senador Aloysio Nunes (PSDB/SP) diz que, sem a automaticidade, somente as universidades podem realizar o processo. Esse posicionamento vai ao encontro do que vem defendendo o campo universitário brasileiro e o que se observa é o avanço dessa abordagem, que vai ganhando espaço, enquanto que há a retração dos representantes do campo político.

A Senadora Ana Amélia (PP/RS), desde a primeira audiência, sugere a revalidação simplificada, um processo simplificado de revalidação para os diplomas oriundos de cursos e instituições que constem na lista. E é apoiada pelos representantes dos portadores de diplomas

estrangeiros; entretanto, eles sugerem que se restrinja a verificação de legalidade documental, como mostra a fala de Carlos Stephanio (presidente da ABPós-MERCOSUL): “Eles deveriam, no meu entender – e eu acredito que o PLS poderia contemplar isso –, se deter na questão da análise documental [...]” (BRASIL, 2013a. p. 63). De todo modo, a revalidação simplificada é uma alternativa frente ao impasse à revalidação automática, o representante do CNE assim como outros representantes da academia e parlamentares presentes até o final da segunda audiência, expressaram que o maior avanço daquela audiência havia sido a retirada da revalidação automática.

Cabe assinalar que o Senador Roberto Requião (PMDB/PR), autor do PL, se ausentou da segunda audiência ainda no meio do debate, após afirmar que a revalidação automática havia sido mal-empregada. Apesar de ter feito essa afirmação, isso pode ter sido motivado devido ao impasse sobre a revalidação automática e não exatamente pelo desejo do autor em substituí-la, dificultando transformar a revalidação de diplomas estrangeiros em um direito.

Verifica-se, então, que o foco da audiência se deu em torno da revalidação automática, da dificuldade de elaboração da lista e da necessidade de se manter a avaliação, visando à garantia da qualidade do diploma. A seguir, o quadro 5 apresenta a síntese do que foi debatido nas audiências.

Quadro 5. Síntese dos assuntos mais debatidos nas audiências públicas no Senado

Assunto	Ator	Destaque
Programa Ciência sem Fronteiras	IES, CAPES	Esclarecimento de que o Programa não trará impactos à revalidação de diplomas estrangeiros.
Sistemas de avaliação do ensino de graduação e pós-graduação brasileiro	IES, CAPES, SBPC, CNE, Associação Brasileira de Pós-graduandos	Sistemas reconhecidos mundialmente, sendo referência para outros países. Avaliação necessária para julgamento da qualidade do diploma.
Lista de cursos com excelência acadêmica.	IES, CNE, CAPES, SBPC e Senadora Ana Amélia (PP/RS)	Elaboração da lista é difícil, complexa e pode gerar desconforto nas relações internacionais.
	Associações dos portadores de diplomas estrangeiros	Para a elaboração da lista deve ser consultado o país de origem do curso.
	Senador Roberto Requião (PMDB/PR)	Elaboração da lista deve ser responsabilidade do MEC.
	Senador Cristovam Buarque (PDT/DF)	A lista é uma tentativa de resolver a questão da qualidade dos cursos.
Revalidação automática	IES, ANM, CNE, CAPES, SBPC e Senadores Aluysio Nunes (PSDB/SP), Ana Amélia (PP/RS)	Contrários à revalidação automática.
	Associações dos portadores de diplomas estrangeiros, Senadores Roberto Requião (PMDB/PR), Cristovam Buarque (PDT/DF), Blairo Maggi (PR/MT), Randolfe Rodrigues (PSOL/AC), Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), Amaro Henrique Pessoa Lins (SESU/MEC)	Favoráveis à revalidação automática.
Revalidação simplificada	Senadora Ana Amélia (PP/RS)	Sugestão da revalidação simplificada.
	Representantes dos portadores de diplomas estrangeiros	Revalidação simplificada restringindo-se à verificação documental, chancela.

Fonte: Elaborado pela autora a partir das notas taquigráficas das duas audiências públicas realizadas pelo Senado sobre o PL 399/2011, em 2012 e 2013.

Entre outras informações encontradas nas notas taquigráficas das audiências, está a afirmação do Sr. Vicente Celestino de França (ANPGIEES) de que esse PL é fruto de seis anos de luta junto ao Senado (BRASIL, 2013a). O autor do PL argumenta que entraves no processo de revalidação de diplomas foi uma das motivações para a sua elaboração, mas não a menciona a atuação da ANPGIEES junto ao Senado. Essa informação sugere que a abertura do PL é influenciada, também, pela demanda crescente de um grupo de pessoas descontentes com a política brasileira, naquele momento, de revalidação de diplomas estrangeiros e a necessidade de resolver tal situação. Acrescenta-se ainda que o autor do PL era o representante do Brasil no Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) e que atender essa demanda também é parte da influência, originária de questões políticas e de relações

internacionais, visto que a necessidade de os países repensarem essa política, internamente, já havia sido estabelecida pelo Setor Educacional do MERCOSUL.

Cumprе lembrar que o representante da Academia Nacional de Medicina, Karlos Cesar de Mesquita, afirma que a revalidação dos diplomas médicos está bem encaminhada por meio do REVALIDA, o que corrobora com a fala do representante do CNE. Isso indica que a categoria profissional médica era favorável à política adotada pelo Poder Executivo quanto à revalidação dos diplomas dos médicos obtidos no exterior, o REVALIDA, que tem como instrumento central a avaliação de rendimento, que acabou exercendo uma função de trava para a revalidação. Percebe-se que a concepção de qualidade, implícita no discurso do representante dessa categoria profissional, relaciona-se com o controle da emissão de diplomas, em que a menor quantidade de emissão garante a qualidade e a consequente valorização do título, conforme apontado por Bourdieu (2015a). Karlos Cesar Mesquita destaca: “Achamos que é preciso melhorar e agilizar, a fim de dar direito a todas as pessoas de exercer essa conquista do diploma, mas não abrimos mão da necessidade do exame qualificatório” (BRASIL, 2013a, p. 15).

Importa frisar que, mesmo após consenso no sentido de que a revalidação não seria automática, durante a segunda audiência pública, Cristovam Buarque (PDT/DF) mantém a revalidação automática no PL; só ocorre mudança do termo para tramitação simplificada na minuta aprovada na Comissão de Educação, onde o relator, Senador Aluysio Nunes, em seu relatório, sustenta que era um risco utilizá-lo: “[...] ele poderia significar total ausência de controle sobre a validade nacional de títulos e diplomas estrangeiros” (BRASIL, 2014c, p.12).

Essa minuta, que substitui o PL inicial, foi aprovada pela Comissão de Educação por unanimidade e apresentada em plenário; não havendo novas emendas, teve tramitação encerrada no Senado e foi encaminhada à Câmara dos Deputados em 30 de julho de 2014. A seguir, mostra-se um quadro com a síntese das alterações ocorridas durante o trâmite do PL no Senado Federal.

Quadro 6. Síntese das alterações do PL 399/2011 durante sua elaboração no Senado Federal

Assunto	PL 399/2011 Inicial	PL 399/2011 CRE	PL 399/2011 CE aprovado no Senado
Revalidação do diploma de graduação estrangeiro de curso com excelência acadêmica reconhecida.	Automática	Automática	Análise do diploma por universidade pública, com tramitação simplificada.
Revalidação do diploma de graduação estrangeiro de curso sem excelência acadêmica reconhecida.	Análise do diploma por universidade pública.	Análise do diploma por universidade pública respeitando parâmetros de qualidade definidos em colaboração com MEC.	Análise do diploma por universidade pública respeitando parâmetros de qualidade definidos em colaboração com MEC.
Lista de cursos com excelência acadêmica reconhecida	Sim	Sim	Sim
Prazos de tramitação do processo	Não	Sim	Não
Alterações da Lei aplica-se aos diplomas retroativos à data de sua publicação	Não	Sim	Não

Fonte: Elaborado pela autora a partir das alterações do PL 399/2011.

A partir do quadro apresentado, nota-se, mais uma vez, que o Projeto inicial do PL previa a revalidação automática para os diplomas oriundos de cursos com reconhecida excelência acadêmica; que a revalidação automática não permaneceu no PL e foi substituída pela tramitação simplificada. Isso fez com que se mantivesse a necessidade de todos os processos de revalidação de diplomas estrangeiros serem realizados por universidades públicas, mesmo com tramitação diferenciada.

Outro ponto que chama atenção é que, apesar das Resoluções do CNE virem pautando quanto à atuação das universidades sobre esse processo de revalidação, os parágrafos 2 e 3 do Artigo 48 da LDB/1996 não são explícitos com relação aos parâmetros de qualidade que deveriam ser definidos pelas universidades junto ao MEC, tendo elas autonomia sobre essa questão. Esses parâmetros também não estavam previstos no PL inicial, mas, desde a minuta aprovada na CRE, isso é incluído com a justificativa de que havia necessidade de se estabelecer isonomia nos procedimentos adotados por diferentes universidades ao realizar o processo (BRASIL, 2014b).

Desse modo, observa-se que o Estado passaria a regulamentar a atuação das universidades por meio de seus órgãos centrais, inclusive vinculado ao Poder Executivo, o que corrobora a afirmação de Conceição (2013) de que a política de revalidação de diplomas

estrangeiros que vinha sendo proposta diminuía a autonomia das universidades sobre esse processo.

Quanto à lista, apesar de ter sido foco de muita discussão e embates, ela foi mantida, ficando o MEC responsável por organizá-la. Importa lembrar que a tramitação simplificada depende dela, e é passível de ser resolvida via ARCU-SUL, por isso manteve-se presente nos discursos dos representantes do campo político, inclusive no do autor do PL, Senador Roberto Requião.

É imprescindível ressaltar que a tramitação no Senado Federal foi marcada por embates travados entre representantes do campo universitário brasileiro, representantes dos portadores de diplomas estrangeiros e entre parlamentares que compõem o campo político.

Nesse campo político, atores importantes no processo de elaboração do PL se posicionaram de maneira diferente. Os posicionamentos da Senadora Ana Amélia (PP/RS) e do Senador Aluysio Nunes (PSDB/SP) estiveram mais próximos do campo universitário brasileiro, representando o conjunto dos políticos de partidos contrários aos partidos governamentais; enquanto que o Senador Cristovam Buarque (PDT/DF) – que já pertencera ao campo universitário – e o Senador Roberto Requião (PMDB/PR), tiveram seus discursos alinhados ao dos representantes dos portadores de diplomas estrangeiros, posicionando-se mais próximos deles. O que mostrou coerência com a justificativa apresentada no PL, este que buscava atender as demandas do Brasil assumidas junto ao MERCOSUL e as dos candidatos à revalidação de diplomas.

Quanto à representação dos portadores de diplomas estrangeiros, somente os diplomados de pós-graduação estiveram representados. Enfatiza-se que o grupo de pós-graduação e o dos graduados em medicina representam a maior demanda de diplomas a serem revalidados, o que foi evidenciado na fala dos participantes durante as audiências públicas. De todo modo, sabe-se que, para os diplomas de pós-graduação, não há outro meio de revalidá-los senão pelas universidades públicas, o que explica o grande interesse do referido grupo na elaboração dessa Lei.

Os diplomas de medicina podem, também, ser revalidados via Programa Revalida. A partir da inobservância de representantes desse grupo nas audiências, entende-se que não só a categoria médica brasileira aprova o REVALIDA, como também, os diplomados médicos no exterior e que almejam atuar no Brasil, o que poderia explicar a ausência deles nos debates do PL.

Para explicar o posicionamento do campo universitário, faz-se necessário retomar o pensamento de Pierre Bourdieu quando afirma que, para uma proposta ser aceita, é necessário

que seja reconhecida por seus destinatários (BOURDIEU, 2015b). No caso em questão, esse reconhecimento envolve os portadores de diplomas estrangeiros e o campo universitário brasileiro, que não se reconheceu na proposta do PL. Com isso, posicionou-se contra a revalidação automática, buscando garantir que o processo de revalidação continuasse sob sua responsabilidade, assim como a decisão sobre a revalidação ou não do diploma estrangeiro.

Argumentou-se que, para garantir a qualidade dos profissionais atuantes no país, seria imprescindível um processo de avaliação que estabelecesse requisitos mínimos a serem atendidos e utilizados como parâmetros de exigência de qualidade. Assim, a qualidade iria depender dos julgamentos feitos por esse campo ao estabelecer os requisitos elaborados com base na “verdade acadêmica”³⁹.

Nesse contexto, a minuta do PL aprovada atende, parcialmente, os grupos interessados. Entretanto, destaca-se a “força” do campo universitário nesses embates, utilizando argumentos que se alinham aos dos setores corporativos, como o das entidades de classe. Para Bourdieu (2017), os vereditos desse campo estão entre os mais poderosos socialmente, em especial, no que se relaciona ao debate de políticas universitárias, pois seus agentes são designados tanto para geri-las quanto para produzi-las.

De todo modo, para se tornar Lei, o PL precisa ser aprovado pela Câmara dos Deputados para ser encaminhado à Presidência da República. Assim continuando o percurso da elaboração do PL, o próximo tópico apresenta a tramitação desse documento na Câmara dos Deputados Federais, onde se encontra.

2.2.2 A tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados Federais

Como mencionado, o processo legislativo de um PL se dá nas duas Câmaras do parlamento; desse modo, o PL 399/2011, após aprovado no Senado Federal, passa a ser analisado na Câmara dos Deputados Federais com uma nova identificação, PL 7841/2014, e com a seguinte ementa:

Altera o Art. 48 da Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre revalidação e o reconhecimento de diplomas de graduação, mestrado e doutorado expedidos por instituições de ensino superior estrangeiras.

³⁹ Nesse trabalho utiliza-se o termo “verdade acadêmica” a partir de Pierre Bourdieu. Oliveira e Mendes (2016) ao se debruçar sobre os conceitos de verdade concluem que para Bourdieu são nas relações que se estabelecem através de um *habitus* e um campo que se constitui a verdade, nesse caso, a verdade acadêmica.

Esse PL tramita na Câmara desde 31 de julho de 2014, ele deverá ser analisado pela Comissão de Seguridade Social e de Família (CSSF)⁴⁰, Comissão de Educação (CE), com apreciação conclusiva pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e pela Comissão de Finanças e Tributação, conforme previsto no Art. 54 do RICD.

Obedecendo à ordem apresentada, inicia-se a análise do PL pela CSSF onde aguarda parecer do relator. A seguir, quadro com a síntese da tramitação:

Quadro 7. Tramitação do PL 7841/2014 na Câmara dos Deputados Federais

Datas	Ação	Ator
31/07/2014	Recebido o ofício do Senado Federal, que submete à revisão da Câmara dos Deputados, e lido em Plenário	Mesa diretora
21/10/2014	Recebimento do PL na CSSF	CSSF
05/11/2014	Nomeação do relator na CSSF Dep. Zeca Dirceu (PT/PR)	Presidente da CSSF (Dep. Amauri Teixeira PT/BA)
16/12/2014	Apresentado primeiro parecer do relator	Dep. Zeca Dirceu (PT/PR)
20/05/2015	Apresentado segundo parecer do relator	Dep. Zeca Dirceu (PT/PR)
20/10/2015	Apresentado terceiro parecer do relator	Dep. Zeca Dirceu (PT/PR)
15/06/2016	Apresentado quarto parecer do relator	Dep. Zeca Dirceu (PT/PR)
05/05/2017	Designado novo relator na CSSF Dep. Hiran Gonçalves (PP-RR)	Presidente da CSSF Dep. Hiran Gonçalves (PP-RR)
29/05/2017	Desapensão do PL n. 4.067/2015 (REVALIDA)	Dep. Hiran Gonçalves (PP-RR)
26/06/2018	PL na CSSF	CSSF

Fonte: Elaborado pela autora, em 16 de setembro de 2018, a partir das informações disponibilizadas no site da Câmara dos Deputados: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620971>.

Observa-se que o relator apresenta o primeiro parecer sobre o PL em 16 de dezembro de 2014; na sequência apresenta novos pareceres, o último – o quarto, em junho de 2016. É importante informar que as mudanças de pareceres se deram devido à apensões de PLs ao PL 7841/2014 e não devido à mudança do posicionamento do relator em relação ao PL aprovado no Senado. O relator, deputado Zeca Dirceu, vota pela aprovação do PL 7841/2014 sem emendas, nenhuma mudança é sugerida; vota também pela rejeição dos PLs apensados, como o visualizado no trecho do quarto parecer no qual o relator apresenta seu voto: “Desse modo, o Projeto de lei n° 7.841, de 2014, é um projeto adequado e eficaz. Votamos pela sua aprovação, como se encontra, e pela rejeição dos apensos [...]” (BRASIL, 2016, p. 6).

⁴⁰ Entende-se que a motivação de ser analisado por essa comissão refere-se ao art. 32, inciso XVII, letra j do RICD que prevê análise da CSSF para PLs que tratam do exercício da medicina e profissões afins, bem como, dos recursos humanos para a saúde.

Os PLs apensados são projetos de lei que passam a tramitar junto com o PL 7841/2014 e são analisados em conjunto pelas Comissões, assim o relator fez seu parecer considerando também os PLs apensados, que estão organizados no quadro a seguir.

Quadro 8. Projetos de Lei apensados ao PL 7841/2014

Identificação	Assunto	Autor
PL 118/2015	Institui o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por universidades estrangeiras	Dep. Juscelino Rezende Filho PRP/MA
PL 903/2015	Altera LDB/1996 para instituir procedimentos relativos à revalidação de diplomas estrangeiros de Medicina.	Dep. Alfredo Nascimento PR/AM
PL 2928/2015	Altera LDB/1996 para dispor acerca da revalidação e do reconhecimento simplificado de diplomas de cursos de graduação em medicina expedidos por instituições de ensino superior estrangeiras	Dep. Rocha PSDB/AC
PL 3052/2011	Estende a todas as universidades brasileiras, públicas ou privadas, a condição de revalidar diplomas estrangeiros.	Dep. Aguinaldo Ribeiro PP/PB
PL 3845/2012	Institui o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por universidades estrangeiras	Dep. Eleuses Paiva PSD/SP
PL 7723/2010	Estabelece critérios para o reconhecimento automático de diploma de graduação, mestrado e doutorado de universidade estrangeira, em universidades públicas de países signatários da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.	Dep. José Aírton Cirilo PT/CE
PL 5620/2013	Dispõe sobre o exercício da Medicina em território nacional, sobre diplomas estrangeiros que deverão ser revalidados e registrados no CFM.	Dep. Andreia Zito PSDB/RJ
PL 6102/2013	Estabelece que, para o exercício da medicina nas redes pública e privada de saúde, diplomas estrangeiros deverão ser revalidados e registrados no CFM.	Dep. Onyx Lorenzoni Democratas/RS
PL 7281/2014	Altera a LDB/196 para estabelecer o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por universidades estrangeiras (REVALIDA).	Dep. Dr. Rosinha PT/PR e outros
PL 9947/2018	Concede isenção de pagamento de taxas, nos estabelecimentos oficiais, para os refugiados admitidos no Brasil.	Dep. Bruna Furlan PSDB/SP

Fonte: elaborado pela autora, em 13 de setembro de 2018, a partir das informações disponibilizadas no site da Câmara dos Deputados: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620971>>

De acordo com o Quadro 8, dos dez PLs apensados, sete tratam de diplomas de medicina emitidos no exterior, o que demonstra a preocupação do Poder Legislativo com essa categoria profissional, uma vez que caracteriza a principal demanda. Nas justificativas desses PLs constam a preocupação com o número de médicos que obtiveram seus diplomas em IES estrangeiras e que desejam exercer a profissão no Brasil, tal como com a avaliação da qualidade desses diplomas, o que pode ser observado na justificativa do PL 903/2015:

O Brasil tem recebido, nos últimos anos, um afluxo de médicos formados no exterior que pretendem atuar em território nacional. [...] a proposição detalha as exigências curriculares a serem demonstradas pelos candidatos à

revalidação de diploma, que não destoam das exigências a que se submetem os estudantes de Medicina no Brasil (BRASIL, 2015a, p. 2- 3).

O PL 118/2015 foi elaborado com base no PL 3845/2012, e, em sua justificativa, apresentava-se a preocupação com a aprovação do PL 399/2011: a “Revalidação automática de Diplomas, certamente vai colocar em risco a nossa população, especialmente a mais pobre e carente, que na maioria das vezes não tem possibilidades de escolha, em relação aos profissionais médicos” (BRASIL, 2015b, p.3). Mais uma vez, a preocupação com a avaliação da qualidade da formação profissional é explicitada.

É interessante destacar com base nesses PLs que havia outro projeto de lei que foi desapensado do PL 7841/2014, a pedido do novo relator, deputado Hiran Gonçalves (PP-RR), como pode ser observado no Quadro 7. Esse projeto é o PL 4067/2015 que tem tramitação própria; seu relator, na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), teve seu parecer aprovado no dia 11 de julho de 2017. O PL foi encaminhado à Comissão de Educação, onde o relator, deputado Lelo Coimbra (PMDB-ES), emitiu parecer pela aprovação do texto em 07/12/2017 e aguarda a votação pela Comissão. Verifica-se que o relator da primeira comissão que analisou esse PL, a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), é o mesmo relator do PL 7841/2014, que, após solicitar a desapensão do PL 4067/2015, não fez mais solicitações, nem emitiu seu parecer sobre o PL. 7841/2014.

Com isso, acredita-se que o PL 4067/2015 tem sido prioridade na atuação do relator, que se posiciona diferentemente do relator anterior, Zeca Dirceu (PT/PR)⁴¹, este último havia votado pela rejeição do PL 4067/2015 por entender que o documento tratava de uma categoria profissional, especificamente.

Segundo Silva (2017), a iniciativa parlamentar propicia que sejam apresentados PLs para regularem matérias que interessam, particularmente, a um grupo da sociedade. Isso pôde ser constatado durante as audiências públicas no Senado Federal, quando, por exemplo, o representante da Academia Nacional de Medicina (ANM), Karlos Celso de Mesquita, anuncia que sua categoria profissional está satisfeita com o REVALIDA e refere-se a este Programa: “eu acho que, do ponto de vista formal, isso está resolvido [...] do ponto de vista da medicina, a coisa está mais ou menos bem encaminhada” (BRASIL, 2013a, p. 48).

Registre-se que o REVALIDA foi instituído por portaria estando sujeito à interrupção, conforme interesse dos ministros da educação e da saúde. Em razão disso, o deputado Hiran

⁴¹ Quanto a troca da relatoria, identificou-se ela pode ter ocorrido devido ao Dep. Zeca Dirceu (PT/PR) deixar de ser membro da CSSF no ano de 2017.

Golçalves (PP/RR), que é médico, prefere instituí-lo por lei, e em seu parecer afirma: “haverá mais segurança para os pleiteantes e para a sociedade se o REVALIDA for objeto de lei ordinária” (BRASIL, 2017, p. 2), pois para uma lei ser alterada ou revogada é necessário que passe pelo processo legislativo. Já a Portaria, por ser uma espécie de ato administrativo, pode ser revogada, simplesmente, por ato de vontade daqueles ministros que representam o Poder Executivo. De acordo com Mello (2015), este ato de revogação é um juízo de interesse da administração pública.

Percebe-se que o REVALIDA é um Programa tão bem aceito pelos médicos que essa categoria profissional age para torná-lo lei, explicando o conjunto de PLs acerca desse assunto. Mas, nota-se uma novidade ao se comparar a proposta de lei com a Portaria Interministerial n. 278/2011 – o PL prevê que o Conselho Federal de Medicina (CFM) será colaborador da União na implementação do REVALIDA, além das universidades públicas e, não especialistas médicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, como o previsto na Portaria.

Nesse sentido, quando se insere o CFM nesse processo, a qualidade exigida para o médico atuar no país não estará vinculada, exclusivamente, à “verdade acadêmica”, mas a uma “verdade” estabelecida junto a um órgão profissional que parte do potencial da avaliação em garantir qualidade e controlar a emissão de diplomas.

Ainda vale lembrar que o diploma universitário se vincula ao capital cultural. Bourdieu (2015a, p. 86-87), por exemplo, sustenta que o diploma é uma “certidão de competência cultural que confere ao seu portador um valor convencional, constante e juridicamente garantido no que diz respeito à cultura [...]” e afirma que esse capital pode proporcionar capital econômico, o que pode estar entre os fatores conjunturais que explicam o aumento do interesse em se obter um diploma universitário, entre eles, o diploma médico.

No entanto, “os benefícios materiais e simbólicos que o certificado escolar garante, dependem de sua raridade[...]” (BOURDIEU, 2015a, p.87), o que também pode ter influência nas tomadas de decisões acerca da política de revalidação de diplomas; pois, a depender do que é definido, se pode provocar um aumento imediato do número de portadores de diplomas no país, especialmente da categoria médica, por ser a maior demanda (CONCEIÇÃO, 2013). Com isso, a valorização desse certificado seria menor, e, conseqüentemente, o capital econômico agregado a ele também.

Entende-se, assim, que as decisões capazes de determinar os rumos da política de revalidação de diplomas já foram tomadas, pois mesmo o PL n. 7841/2014 estando em tramitação no âmbito do Legislativo, a “simplificação” estabelecida no âmbito do Senado

permanece inalterada na Câmara dos Deputados, aguardando para ser votado. Corroborando para esse entendimento, no ano de 2016, o MEC publica novas normas legais a fim de regular a revalidação desses diplomas, contemplando a tramitação simplificada, e continua agindo no processo de implementação dessas normas, como exemplo, o lançamento do Portal e da Plataforma Carolina Bori e a criação do Comitê Gestor de normas e procedimentos gerais de tramitação de processos de revalidação de diplomas, em julho de 2018.

Nesse sentido, o próximo capítulo será dedicado a analisar a elaboração da Resolução CNE/CES n. 3/2016 e da Portaria Normativa n. 22/2016, publicada pelo MEC, e as peculiaridades dessas normas, considerando o contexto apresentado até momento.

CAPÍTULO III

O PODER EXECUTIVO E O PAPEL NORMATIVO DO CNE NA POLÍTICA DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS

O Conselho Nacional de Educação (CNE) é um órgão vinculado ao Ministério da Educação (MEC); foi criado por Lei⁴² e tem atribuição normativa, deliberativa e de assessoramento, atuando na elaboração e na avaliação de políticas de educação. Para Cury (2006), entre as várias funções de um Conselho de Educação, a mais importante é a função normativa. Esta “se dá por meio de Pareceres⁴³ e Resoluções⁴⁴ e, para tanto, deve ter provisão legal; sua intencionalidade é a de executar o ordenamento jurídico que lhe dá fundamento” (p. 43), nesse caso o Art. 48 da LDB de 1996.

O capítulo anterior se dedicou ao processo legislativo, às ações no Poder Legislativo acerca da política de revalidação de diplomas, neste capítulo analisam-se as ações do Poder Executivo quanto à regulamentação da lei supracitada. Silva (2017) afirma que na lei os princípios são formulados, no regulamento eles são desenvolvidos. O regulamento define os detalhes para a implementação da lei, ou seja, sua aplicabilidade. Ele não estabelece uma regra totalmente nova, mesmo quando traz adaptações a novas demandas da sociedade, posto que é elaborado com base em uma lei preexistente.

No entanto, há a hipótese de que no âmbito do Executivo haveria uma tendência à facilitação do processo de revalidação (CONCEIÇÃO, 2013); nesse sentido verifica-se o como o CNE se posiciona, o como desenvolve essa questão, já que é visto como o principal órgão normativo relacionado à educação e suas decisões devem ser consideradas pelas universidades ao estabelecerem as políticas internas de revalidação de diplomas.

O CNE está organizado em duas Câmaras, além do Conselho Pleno⁴⁵, cada uma é constituída por 12 membros, entre eles são membros natos, na Câmara de Educação Básica, o

⁴² Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995.

⁴³ Parecer é um ato enunciativo pelo qual um órgão emite um encaminhamento fundamentado sobre uma matéria de sua competência. Quando homologado por autoridade competente da administração pública, ganha força vinculante (Cury, 2006, p. 43).

⁴⁴ A resolução é um ato normativo, emanado de autoridade específica do poder executivo, com competência em determinada matéria regulando-a com fundamento em lei. O Conselho Nacional de Educação, por lei, é um órgão com poderes específicos para expedir uma resolução (Cury, 2006, p. 43).

⁴⁵ O Art. 11 do Regimento interno do CNE determina que o Conselho Pleno, composto pelos Conselheiros de ambas as Câmaras, se reúne sempre que convocado pelo Ministro de Estado da Educação, por seu Presidente ou em decorrência de requerimento de uma das Câmaras, exigida a presença da maioria absoluta de seus membros.

Secretário de Educação Básica e na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação e nomeados pelo Presidente da República.

O Art. 8 §1º da Lei 9131/1995 determina que a escolha e a nomeação dos conselheiros serão feitas pelo Presidente da República; pelo menos a metade, obrigatoriamente, deverá ser a de indicados em listas elaboradas para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados.

Assim, para a Câmara de Educação Superior são consultadas entidades que congreguem reitores, pró-reitores, docentes, estudantes, segmentos representativos que compõem o campo universitário brasileiro. Desse modo, o Conselho é composto por membros diretamente ligados ao Poder Executivo e por representantes da sociedade civil, pertencentes a instituições públicas e privadas.

Cury (2006, p. 44), ao destacar o CNE, afirma que “[...] estamos, pois, diante de um órgão público, permanente, criado por lei, integrante do poder executivo, com composição formalmente adequada, com finalidades claras e com abertura para o controle jurisdicional de suas decisões”.

Entretanto, a Lei que trata desse Conselho, ao estabelecer sua composição, mostra que a decisão de quem fará parte dele é do Presidente da República que, além de nomear, por indicação própria, três membros de cada câmara, também escolhe os outros três membros que constam em uma extensa lista de nomes elaborada a partir da consulta à sociedade civil. Esse é “um mecanismo que limita a participação democrática da sociedade civil nas questões educacionais. Dessa forma, o conselho tende a se converter em aparelho de governo, e não em aparelho de Estado” (SILVA, 2005, p. 85).

E, apesar de o Ministro da Educação não ocupar nenhuma função na estrutura do CNE, sua influência é notável – pode ele ocupar a presidência das reuniões de que participar e as decisões do Conselho precisam ser homologadas por ele, caso contrário não têm validade (BARBOSA, 2012), o que evidencia o controle do Poder Executivo sobre esse órgão e o quanto ele o representa.

Além disso, vale lembrar que o Secretário de Educação Superior (SESU), escolhido pelo Ministro da Educação juntamente com o Presidente da República, é um dos membros natos da CES. E a essa Secretaria cabe planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior (BRASIL, 2018b); isso explica a vinculação do seu secretário junto ao CNE.

Entre as atribuições desse Conselho, por meio da CES, está a de analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior, sendo assim, estão as relacionadas à política de revalidação de diplomas estrangeiros.

Segundo o Art. 18 do Regimento interno do CNE, o Conselho se manifesta por:

- I - Indicação – ato propositivo subscrito por um ou mais Conselheiros, contendo sugestão justificada de estudo sobre qualquer matéria de interesse do CNE;
- II - Parecer – ato pelo qual o Conselho Pleno ou qualquer das Câmaras pronuncia-se sobre matéria de sua competência;
- III - Resolução – 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.

O trâmite de um processo no CNE⁴⁶ se assemelha ao do processo legislativo na Assembleia Legislativa. A primeira fase do fluxo processual no âmbito do CNE se dá a partir da proposição de uma matéria seja pelo Ministro da Educação, seja por dirigentes de instituições de ensino, seja por um cidadão comum ou por um ou mais conselheiros. Ao se receber o documento, ele é protocolado, encaminhado à Câmara correspondente da matéria; a seguir é designado o relator que pode se manifestar pela indicação sugerindo composição de uma comissão para estudo e emissão de parecer.

Para cada comissão nomeia-se um relator responsável pela elaboração do parecer. Durante a reunião onde o parecer é apresentado e discutido, os conselheiros podem apresentar sugestões ao parecer e, se acharem necessário, podem pedir vista da matéria, antes de votá-la. Além disso, também é possível solicitar a realização de audiência pública para ampliar a discussão sobre a matéria, do mesmo modo que acontece no Poder Legislativo.

Após aprovado o parecer pela Câmara e publicada a súmula em Diário Oficial da União, ele deverá ser homologado pelo Ministro da Educação, caso não o seja, será devolvido ao CNE para reexame da matéria. Quando aprovado e homologado o parecer, encaminha-se para a publicação da Resolução decorrente dele, ao ser publicada se conclui o processo de tramitação de uma matéria, ou seja, a elaboração de uma norma no CNE.

Desse modo, observa-se a dependência desse Conselho para com o MEC – como já mencionado, sem a homologação do Ministro da Educação, as decisões não têm validade.

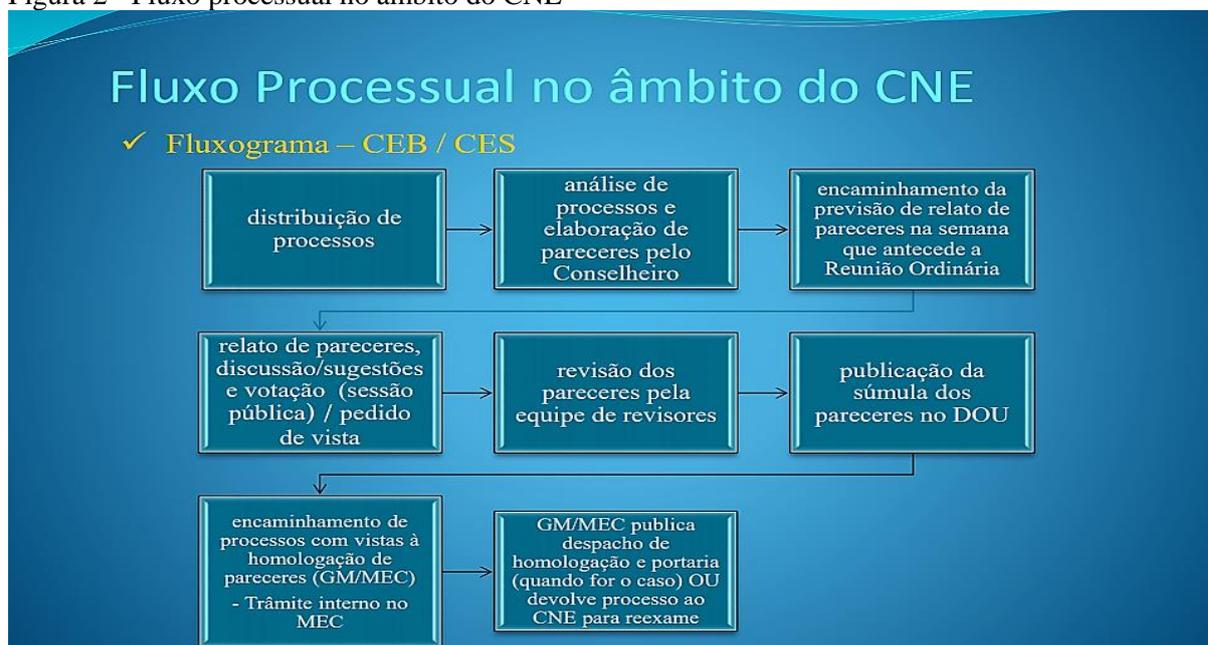
A normatização do conselho define o caráter de assessoramento do CNE e os limites de sua autonomia diante do MEC, visto que todos os seus

⁴⁶ O trâmite do processo no CNE apresentado nesse trabalho se limita à Câmara de Educação Superior. Não é apresentado o trâmite que envolve o Conselho Pleno, pois não esteve presente no processo que resultou na Resolução analisada.

pronunciamentos e suas decisões deverão ter o aval do ministério. Isso significa que decisões do conselho podem não ser homologadas pelo MEC. Nesse formato, o conselho não tem comunicação direta com a sociedade civil, mas tem como mediador obrigatório o Ministério da Educação [...] (SILVA, 2005, p. 84).

A fim de elucidar o que foi abordado, a seguir apresenta-se a Figura 2 que sintetiza o fluxo processual nas Câmaras, já que a CES é o local onde se deu a elaboração da normatização que compõe a política analisada nesta pesquisa.

Figura 2 - Fluxo processual no âmbito do CNE



Fonte: BRASIL/CNE (2017)

Compreendido o fluxo processual no CNE, na próxima seção faz-se estudo acerca da tramitação da proposição que resultou na Resolução CNE/CES n. 3, de 2016, que regulamenta a revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil.

Vale lembrar que essa Resolução revoga as normatizações anteriores, publicadas pelo CNE acerca desse assunto, de todo modo, elas compõem o arcabouço legal dessa política, conforme apresentado no Capítulo I.

3.1 A regulamentação da revalidação de diplomas estrangeiros

O processo que propôs a revisão das normas de revalidação e reconhecimento de diplomas estrangeiros foi protocolizado em 03 de março de 2011, e a proposição dessa

matéria se deu pela Indicação CNE/CES n. 1/2011, relatada pelo conselheiro Gilberto Gonçalves Garcia, que apresentou uma síntese das normas existentes sobre o assunto:

considerando a necessidade de consolidar e harmonizar os diversos instrumentos normativos existentes sobre o assunto, proponho a constituição de Comissão para estudar a revisão das normas relativas à revalidação de diplomas de cursos de graduação e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior (BRASIL, 2011d, p. 3).

Assim, inicia-se o fluxo processual no CNE que dá origem à normatização em estudo, por meio da análise dessa indicação e dos demais documentos que compõem o Processo n. 23001.000025/2011-60. A seguir, apresenta-se o Quadro 9 com a síntese da tramitação desse processo em ordem cronológica.

Quadro 9. Tramitação do Processo 23001.000025/2011-60 no CNE

Datas	Ação	Ator
02/03/2011	Indicação CNE/CES n.11/2011	Gilberto Gonçalves Garcia (Conselheiro)
04/03/2011	Constituição da Comissão - Portaria CNE/CES n. 2/2011	Paulo Speller (Presidente da CES)
04/09/2012	Recomposição da Comissão - Portaria CNE/CES n. 1/2012	Gilberto Gonçalves Garcia (Presidente da CES)
06/06/2014	Realização de Audiência Pública	CES
11/02/2015	Aprovado Parecer CNE/CES 56/2015 sobre as normas de revalidação de diplomas	CES (Relator Luiz Roberto Liza Curi)
15/05/2015	Encaminhado Parecer CNE/CES 56/2015 com proposta de Resolução para o Ministro da Educação	CNE (Presidente Gilberto Gonçalves Garcia) Ministro Renato Janine Ribeiro (Presidente Dilma Rousseff - PT)
26/05/2015	Encaminhado Parecer CNE/CES 56/2015 para consultoria jurídica	Gabinete do MEC
20/07/2015	Solicitado reexame do Encaminhado Parecer CNE/CES 56/2015	Ministro da Educação (Renato Janine Ribeiro)
06/08/2015	Aprovado Parecer CNE/CES 309/2015 (reexame do Parecer CNE/CES 56/2015).	CES (Relator Luiz Roberto Liza Curi)
16/09/2015	Encaminhado Parecer CNE/CES 309/2015 com proposta de Resolução para o Ministro da Educação	CNE (Presidente Gilberto Gonçalves Garcia) Ministro Renato Janine Ribeiro (Presidente Dilma Rousseff - PT)
16/09/2015	Encaminhado Parecer CNE/CES 309/2015 para consultoria jurídica	Gabinete do MEC
06/05/2016	Homologado Parecer CNE/CES 309/2015	Ministro da Educação Aloizio Mercadante Oliva (Presidente Dilma Rousseff - PT)
23/06/2016	Publicada Resolução CNE/CES n. 3/2016	D.O.U.
05/10/2016	Aprovado Parecer CNE/CES 539/2015 (reexame do Parecer CNE/CES 309/2015).	CES (Relator Luiz Roberto Liza Curi)
11/11/2016	Encaminhado Parecer CNE/CES 539/2015 (aguardando homologação).	CNE (Presidente Eduardo Deschamps) Ministro da Educação José Mendonça Bezerra Filho (Presidente Michel Temer - PMDB)

Fonte: Elaborado pela autora a partir das informações contidas no Processo 23001.000025/2011-60 disponibilizado pelo MEC (BRASIL, 2011d).

Pontue-se que no capítulo anterior analisou-se a tramitação de um projeto de Lei (PL) que trata da revalidação de diplomas estrangeiros – tramitação que acontece no Poder Legislativo (Congresso Nacional) e PL que visa a alterar o Art. 48 da LDB/1996. Neste capítulo analisa-se a tramitação processual em um órgão normativo (Conselho Nacional de Educação) aonde é elaborada a Resolução do CNE/CES n. 3/2016, que traz nova regulamentação para o Art. 48 da LDB/1996.

As duas tramitações acontecem concomitantemente e tratam do mesmo tema, a tramitação no CNE gerou a regulamentação que está em vigor; e a tramitação no Congresso

continua em andamento. Tanto no Poder Executivo como no Legislativo o objetivo é atender às novas demandas que surgiram sobre o assunto em tela.

Cabe registrar que o primeiro capítulo dedicou-se ao contexto das políticas educacionais e às mudanças que vêm acontecendo nele. Nesse contexto encontra-se circunstâncias promotoras das demandas que estão relacionadas, entre outros fatores, com o processo de globalização e regionalização, e provocaram a necessidade de repensar a política de revalidação de diplomas no Brasil.

Entrementes, observa-se que essa conjuntura provocou aumento da quantidade de diplomas a serem revalidados e cobrança maior da sociedade sobre esse serviço prestado pelas universidades públicas. Assim, observa-se que o contexto externo gera demandas internas que provocam tensões que levam a se repensarem políticas internas. Estas, mesmo sendo elaboradas de acordo com valores e cultura locais, não estão imunes à influência internacional (AZEVEDO, 2001; IANNI, 2011), que busca incentivar a mobilidade de estudantes e docentes entre países.

Nesse contexto se dá a elaboração da política de revalidação de diplomas no âmbito do Executivo, no qual tanto as atas⁴⁷ da Comissão do CNE, que se dedicou ao tema, quanto os registros da audiência pública, promovida pelo CNE, evidenciam que as motivações para a elaboração de uma nova legislação são semelhantes às elencadas no Poder Legislativo.

Sobre isso Palumbo (1994) e Villaneuva (2013) explicam que as mesmas demandas podem compor a agenda de diferentes órgãos do Estado e que, de uma forma ou outra, são responsáveis por encontrar uma solução, pois cabe ao governo resolver problemas que os cidadãos, individualmente ou em forma de organizações, são incapazes de resolver.

A análise das atas sinaliza que a falta de transparência na realização do processo de revalidação de diplomas pelas universidades é identificada como um problema e que a necessidade de se elaborarem normas claras a serem seguidas por essas IES é iminente.

A preocupação com o PL 399/2011 que tramitava no Senado, também é evidente. A Comissão posicionava-se contrária a ele, como pode ser visto no trecho a seguir: “[...] a discussão girou em torno da elaboração de um documento que possa ‘barrar’ o Projeto de Lei que tramita no Senado, de autoria do Senador Roberto Requião, que dispõe sobre reconhecimento e revalidação automáticos de títulos” (BRASIL, 2013b. p. 1-2).

⁴⁷ Foram analisadas 12 atas da Comissão que estudou e emitiu parecer acerca da revalidação de diplomas estrangeiros. Vale informar que todas as atas de reunião da comissão, constituída a partir da Indicação CNE/CES n. 1/2011, estão disponibilizadas no site do MEC.

Entretanto, ao se analisar a Ata n. 6, observa-se que após o relator da Comissão, Conselheiro Luiz Roberto Liza Curi, ter participado da audiência pública promovida pelo Senado no dia 12 de abril de 2013, a Comissão muda seu posicionamento. Ao invés de “barrar” o PL, o CNE se compromete a contribuir com a elaboração dessa política, visto que a automaticidade havia sido descartada.

Conforme informado na ata, em seu relato sobre a audiência, o Conselheiro afirma que “a Comissão do Senado abriu mão da automaticidade da Revalidação, pois o próprio Senador Roberto Requião abandonou a ideia e, diante disso, o CNE se prontificou em ajudar a aperfeiçoar o processo iniciado” (BRASIL, 2013c, p. 3). Com isso, nota-se a interação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

O CNE, apesar de ter como um de seus conselheiros o representante do Poder Executivo brasileiro no MERCOSUL e de ter acompanhado ações nessa perspectiva, não foi favorável à revalidação automática, embora tenha defendido e regulamentado a tramitação simplificada, conforme previsto no texto infraconstitucional.

Após desistir de instituir a revalidação como direito (revalidação automática) e propor sua possível substituição pela tramitação simplificada, o Conselheiro Luiz Roberto Liza Curi trouxe para a reunião pontos que foram discutidos na audiência do Senado e que devem ser considerados nos estudos da Comissão, por exemplo: a criação de normas para padronizar o processo de revalidação de títulos nas Universidades; a não participação da IES que está à frente do curso no processo de revalidação; o estabelecimento de critérios para definir notoriedade de cursos e criar proposta flexível para análise do pedido de revalidação de forma que não se limite à comparação de grade curricular e carga horária.

Isso explicita a importância dos argumentos e propostas utilizados nos embates, pois vão além da tomada de decisão, eles são considerados em momentos posteriores, no processo de elaboração da política (VILLANUEVA, 2014a). E, ainda, evidencia a aproximação entre o Poder Executivo e Legislativo, somando forças e se alinhando, para pensar uma política pública que atenda ao novo cenário decorrente do processo de globalização e regionalização. Mas, isso só aconteceu depois de atendida à reivindicação do campo universitário brasileiro, que, na análise dos dados do Senado, já se mostrava contrário à revalidação automática.

Observa-se que, mesmo sendo um órgão diretamente ligado ao Poder Executivo, e que parlamentares na base do governo se colocavam favoráveis à revalidação automática, o CNE não cedeu nesse ponto. Entende-se que isso aconteceu por ser este um órgão composto por membros do campo universitário brasileiro que sabiam da resistência do campo sobre o

automatismo, tanto em IES públicas como em privadas⁴⁸, mas encontrou, na tramitação simplificada, uma possibilidade de consenso.

Quanto aos pontos discutidos nas audiências públicas do Senado e trazidos para discussão no CNE, é importante destacar que eles somente poderão ser atendidos por meio de um regulamento. Como visto, uma lei é concisa e geral, já o detalhamento promovendo sua aplicabilidade é estabelecido por meio de regulamento (SILVA, 2017), o que demonstra a importância da elaboração dessa norma legal, ou seja, dessa resolução.

Seguindo a análise das atas, verificou-se que os pontos levantados pelo Conselheiro, somados às contribuições da CAPES acerca de Sistema informatizado de revalidação de diplomas, nortearam as discussões da Comissão que, em 2014, concluiu a elaboração de um documento preliminar da resolução e convocou audiência pública para discuti-lo. Esse documento, intitulado “Texto orientador para a audiência pública sobre a elaboração das normas e procedimentos acerca da revalidação e do reconhecimento de títulos emitidos no exterior” (BRASIL, 2014d), é a primeira proposta com consenso de resolução; a partir dele foram feitas as contribuições que resultaram na minuta que compõe o Parecer 56/2015.

A audiência pública⁴⁹ ocorreu dia 06 de junho de 2014, estavam na mesa de debates: membros do CNE que compuseram a Comissão, Sergio Franco (presidente da Comissão), Luiz Roberto Liza Curi (relator da proposta) e Luiz Fernandes Dourado (conselheiro); representantes da Secretaria da Regulação e Supervisão (SERES); da Secretaria de Educação Superior (SESU); da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES); da Assessoria Internacional do MEC; da Diretoria de Avaliação da CAPES e do Ministério das Relações Exteriores.

Quanto aos participantes, estiveram presentes representantes de Universidades públicas e privadas brasileiras, do Instituto Federal de Ensino, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e da Associação Nacional de Pós-Graduandos.

Cumprir mencionar que não estiveram presentes representantes dos portadores de diplomas obtidos no exterior. O que chama a atenção, uma vez que eles estiveram presentes nas duas audiências do Senado – elogiaram a iniciativa, mas criticaram a falta de abertura ao diálogo por alguns órgãos do Estado, como pode ser visualizado na fala de um dos

⁴⁸ São exemplos de membros do CNE vinculados a instituições privadas que participaram da elaboração da Resolução e Portaria analisadas nesse capítulo: Luiz Roberto Liza Curi (Instituto Euro-Americano de Educação, Ciência e Tecnologia – EUROAM e Sistema Educacional Brasileiro S.A.) e Gilberto Gonçalves Garcia (Universidade Católica de Brasília e Universidade São Francisco).

⁴⁹ As informações e as falas que estão relacionadas a audiência pública promovida pelo CNE, foram extraídas do registro, em áudio, enviado pelo MEC e transcrito pela pesquisadora.

representantes: “infelizmente, não existe isso em todas as instituições brasileiras. É uma pena que algumas instituições do próprio MEC estejam fechadas ao diálogo social” (BRASIL, 2013a, p. 44). Entretanto, esse fato não evidencia os motivos pelos quais eles não participaram dessa audiência, mas dá indícios de que não foram convidados ou de que acatavam o consenso presente na proposta.

Nota-se que a discussão se restringiu aos representantes do campo universitário brasileiro e de outras associações representativas do campo universitário, além de representantes do Poder Executivo e de organismos internacionais.

No início da audiência, o relator destaca a intensa participação da CAPES, da CONAES e do SESU na elaboração da proposta que objetiva tornar o processo mais transparente e célere, pois a falta de transparência e a morosidade foram consideradas como fragilidades desse processo.

Esses argumentos estão presentes nos discursos e são utilizados pelo Estado para escamotear os interesses que motivaram a mudança na legislação que, em grande medida, emergiram do contexto da regionalização. Para Offe (1990), na política educacional pode-se observar com clareza “como o Estado procura produzir uma aparência de igualdade de oportunidades e com isso de uma neutralidade em relação às classes [...] quando na verdade o *status* social e as oportunidades de vida dos indivíduos estão ligados ao movimento de uma economia regulada pelo lucro” (p. 40-41).

Luciana Mancini (Assessoria Internacional do MEC) destacou a importância do tema na atualidade: “É um processo crescente a internacionalização da educação em nível global e o nosso país também está repensando a sua estratégia, porque não está imune a esse processo.” E, salienta que o Setor Educacional do MERCOSUL vem atuando intensamente acerca desse tema, “estamos aqui falando do MERCOSUL, devido a uma necessidade” (BRASIL, 2014e).

Luciana Mancini já havia participado de reuniões dessa Comissão e anunciado decisões desse Setor do qual o Brasil faz parte, como, por exemplo, a criação de um grupo de estudos sobre a revalidação de diplomas no âmbito MERCOSUL – o qual tem se preocupado com legislações do ensino superior que “dizem respeito à homologação de títulos acadêmicos na região, tendo em vista, principalmente, a mobilidade do fator ‘trabalho’ [...]” (BRASIL, 2013d, p. 3). Isso evidencia a preocupação do Poder Executivo com as demandas desse bloco regional de que o Brasil faz parte.

O Conselheiro Luiz Fernandes Dourado acrescenta que, frente aos fenômenos da globalização, um dos desafios é aliar quantidade e qualidade. E o fio condutor da audiência se

dá acerca da avaliação da qualidade dos diplomas; o relator, Luiz Roberto Liza Curi, destaca que a revalidação de diplomas se trata de uma modalidade de avaliação, como pode ser observado em sua fala:

Trata-se de uma modalidade de avaliação, antes de mais nada, a revalidação é uma modalidade de avaliação, é uma forma de avaliação que gera uma regulação tal qual é uma avaliação o processo que gera um diploma no país, ele só é possível por meio de processo avaliativo que é um ator essencial na política pública brasileira (BRASIL, 2014e).

A avaliação da qualidade da educação é algo complexo, tendo ocupado o foco das discussões nas audiências públicas realizadas no âmbito do Legislativo e do Executivo. Afirmou-se que a revalidação automática do diploma estrangeiro dispensa a avaliação da qualidade, tornando a revalidação um direito, o que gerou o consenso diante do PL 399/2011.

Observa-se nas discussões alinhamento acerca de que deve haver um processo de revalidação pelas universidades brasileiras que avaliará a qualidade do diploma, tendo, ainda, como pontos convergentes a viabilização de agilidade e transparência no processo. Com isso, a minuta da resolução prevê prazos e punição, caso eles não sejam cumpridos sugere tramitação simplificada e a CAPES propõe um Sistema Nacional de Registros de Processos de Revalidação.

Sobre os prazos, solicita-se sua ampliação em relação à tramitação simplificada – de 30 para 60 dias; e sobre a punição para o não cumprimento há manifestações, como a do representante da UFRJ:

Não há necessidade de constar na regulamentação que eles têm essa prerrogativa, então eu acho que a sugestão, é que isso possa ser omitido. E a restrição de que as penalidades de órgãos públicos, de controle da atividade pública, o TCU já tem feito isso, normalmente é uma obrigação dele, a AGU também, eu acho que isso... eu até peço que seja retirado, eu acho isso uma ideia ruim (BRASIL, 2014e).

De todo modo, a Comissão entende que a previsão de punição deve permanecer e a mantém no texto com a alegação de se evitar que se repitam casos como os denunciados nas audiências do Senado, que levaram 10 anos de tramitação. Assim, a Resolução n. 3/2016 (Art. 4º §5º e Art.17 §5º) traz o seguinte:

No caso da não observância do disposto no parágrafo anterior, deverão ser aplicadas as penalidades, conforme o caso, do processo administrativo à universidade ou, quando for o caso, por órgãos de controle da atividade pública e de supervisão da educação superior brasileira (BRASIL 2016a).

Quanto à tramitação simplificada, houve muitas dúvidas e questionamentos por parte do público presente; essa é uma das principais alterações trazidas no documento e busca atender à demanda do projeto de Lei que tramita no legislativo.

A tramitação simplificada é prevista para casos em que já houve avaliações prévias de diplomas emitidos pelo curso e que foram revalidados.

Art. 8º Os cursos estrangeiros cujo os diplomas foram objetos de revalidação nos últimos cinco anos receberão da universidade revalidadora tramitação simplificada do processo de revalidação.

§ 1º A tramitação simplificada de que trata o caput deverá se ater exclusivamente à checagem da documentação comprobatória da diplomação no curso especificado no caput, prescindindo de análise aprofundada ou processo avaliativo específico (BRASIL, 2014d).

Além desse caso, estão contemplados nesse tipo de tramitação diplomas emitidos pelo programa Ciência Sem Fronteiras, por cursos acreditados pelo Sistema ARCU-SUL e por cursos objetos de acordos de cooperação internacional firmados por organismo público brasileiro e que receberam avaliação positiva do MEC.

Os questionamentos se deram, principalmente, devido à dispensa da análise aprofundada de um diploma por ocasião da revalidação de outro emitido pelo mesmo curso. Essa pontuação esteve presente na fala de vários representantes, como os da USP, UFF, UFSC e da UNESP cujo depoimento representa os demais: “no processo simplificado, o aluno, o requerente deixa de ser avaliado” (BRASIL, 2014e). O representante da UFMG reflete sobre isso ao afirmar que:

Talvez, haja uma dificuldade que não precisaria existir nesse processo simplificado de revalidação de diplomas, a raiz do problema talvez esteja contida na fusão de conceitos de avaliar o indivíduo e avaliar a instituição [...] A partir do momento que aquele indivíduo teve a sua revalidação aprovada, essa resolução parece prever que o conjunto dos diplomas que originaram aquela revalidação sejam revalidados (BRASIL, 2014e).

A partir dessas considerações, faz uma sugestão que busca amenizar o problema: “quando fosse necessária a inclusão de testes de habilidade específica de prova, ou de algo que constituísse informações complementares sobre um estudante específico, o rito simplificado não se aplicasse” (BRASIL, 2014e).

Sobre essa questão o representante da CAPES afirma que o texto está

sempre falando do indivíduo e do curso, do curso e do indivíduo, não tem como não ser isto [...] então isso não é uma dicotomia, isso não é uma contraposição. Isso é uma natureza do processo, porque está envolvido

indivíduo-curso, curso-indivíduo, do que se refere a simplificação (BRASIL, 2014e).

O conselheiro Luiz Fernandes Dourado faz questão de ressaltar que tramitação simplificada é diferente de revalidação automática – nesta não há avaliação pelas universidades. Mesmo que o diploma com direito à revalidação simplificada seja revalidado por meio de conferência documental, sem a análise individualizada do processo de formação, ele está vinculado a uma avaliação já realizada. Além disso, a realização do processo de revalidação de diploma continua sendo uma exclusividade das universidades seja por tramitação simplificada, seja por tramitação normal.

Cabe lembrar que o PL inicial previa revalidação automática para cursos de reconhecida excelência acadêmica, subentendendo que eles, de alguma forma, também já haviam sido avaliados e compunham uma lista que foi mantida no PL substitutivo.

Com isso, observa-se que o CNE atua procurando manter o que foi consenso no Congresso Nacional (sobre revalidação simplificada) e que depende dele detalhar o como se dará tal processo de revalidação, na medida em que a Constituição Federal atribui ao Executivo o poder de regulamentar (SILVA, 2017). E é a partir dos detalhamentos trazidos nesse regulamento que a implementação acontece.

De todo modo, a participação dos implementadores na elaboração de uma política é fundamental para seu sucesso; são eles que irão pô-la em prática e o modo como isso será realizado depende do seu julgamento sobre ela (VILLANUEVA, 2014b), assim nota-se a importância dessa audiência pública e da participação das universidades.

Sobre o Sistema Nacional de Registros de Processos de Revalidação (SNRPR), que já havia sido citado no Senado, registre-se que ele é resultado de uma proposta da CAPES, muito bem aceita pela comissão do CNE. Proposta que é vista como um instrumento que viabiliza a tramitação simplificada, proporciona maior transparência ao processo, torna-o mais célere e facilita o acesso às informações sobre o processo de revalidação de diplomas no Brasil.

A princípio foram previstos dois Sistemas, um para graduação e outro para pós-graduação; posteriormente, a CAPES e a SESU criaram o Portal e a Plataforma Carolina Bori, anunciada na Portaria normativa do MEC n. 22/2016, contemplando tanto a graduação, quanto a pós-graduação.

Esse Sistema prevê a adesão das universidades revalidadoras, uma vez que são elas que o alimentam com informações acerca dos processos de revalidação que tramitam em suas instituições, assim como incluem na lista o nome dos cursos que tiveram diplomas

revalidados e que serão contemplados pela tramitação simplificada. Além disso, disponibiliza a legislação que regula a revalidação de diplomas no Brasil, o acesso à lista de cursos acreditados pelo ARCU-SUL, os Acordos de cooperação entre o Brasil e outros países, entre outras informações pertinentes ao tema.

Ao falar sobre o SNRPR, o representante da CAPES afirma que

[...] a proposta de um banco era para que a gente começasse minimamente saber do que nós estamos discutindo, quantos? Quais? Aonde? O que mesmo? e evidentemente que a medida que esse banco pudesse existir, e por definição ele seria sempre um banco de acesso público, as informações a gente observaria. Um outro potencial que é a transparência [...], ao exibir tudo isso, os processos, os procedimentos vão conferir, certamente, muita, muita agilidade (BRASIL, 2014e).

O Sistema foi visto, por todos os presentes na audiência, como um instrumento importante para aprimorar o processo de revalidação de diplomas no Brasil, um avanço da política. Não houve questionamentos ou posicionamentos contrários sobre a criação dele, que é estabelecido pelo Portal e pela Plataforma Carolina Bori.

Entretanto, foram levantadas dúvidas sobre outras questões, como a da utilização dos termos revalidação e reconhecimento. O representante da Universidade Federal de Lavras solicitou que fosse adotado o termo revalidação, tanto para a graduação como para a pós-graduação. Mas o representante da Universidade Federal Fluminense alertou para a impossibilidade dessa padronização, “a LDB dá nomes diferentes para as duas coisas, e aí eu já tive problema na minha universidade quando tratei com um nome só, e aí a justiça entendeu que a LDB é uma a Lei superior, então é preciso tratar diferentemente” (BRASIL, 2014e), o que foi ratificado por Luiz Roberto Liza Curi. Vale lembrar que essa confusão de termos trazida na LDB é discutida no primeiro capítulo deste trabalho.

Outro ponto que gerou dúvidas foi o artigo que definia que os documentos apresentados pelo requerente deveriam ser apresentados em língua franca, tem em vista que as legislações anteriores traziam a necessidade de tradução juramentada. O representante da Universidade Federal do Triângulo Mineiro pondera em seu depoimento: “a questão da língua franca, algumas regiões do Brasil, por exemplo, Santa Catarina e algumas cidades o normal é uma língua, o alemão é uma língua franca, mas em outras regiões isso pode acarretar muitos problemas” (BRASIL, 2014e); a representante da UFBA corrobora com o afirmado e acrescenta: “Se é o que se entende linguisticamente, língua franca é o inglês, eu não entendi muito, então... [...] não é uma coisa simples a gente definir que língua é essa que esse trabalho precisa ser apresentado” (BRASIL, 2014e).

Acerca disso, o relator da proposta explica que a utilização desse termo língua franca se deu devido ao processo de internacionalização da educação, uma forma de flexibilização, mas afirma “nós podemos discutir e explicitar que línguas são essas. O que não são admitidas agora é a tradução juramentada” (BRASIL, 2014e). A tradução juramentada gerava altos custos ao requerente, encarecendo o processo. Esse tipo de tradução só pode ser realizado por um Tradutor Público⁵⁰ nomeado por uma Junta Comercial.

Ainda sobre custos do processo de revalidação, é solicitado incluir na norma a definição da taxa cobrada pelas universidades, sob alegação que há uma grande disparidade de valores e as que não cobram taxas acabam sobrecarregadas de processos. No entanto, o relator afirma que isso deverá ser estabelecido na norma geral, “a norma geral vai identificar a questão de taxa e essa é uma questão muito séria, nós temos aqui diversos exemplos inclusive que envolve o Poder Judiciário em quase todos” (BRASIL, 2014e). Conforme afirmam Real, Marran e Zeni (2017), as taxas exorbitantes cobradas pelas universidades para realizar o processo de revalidação de diploma está entre os motivos da judicialização dessa política.

A norma geral a que o relator se refere é a Portaria normativa n. 22/2016, mas ela traz em seu Art. 10 que as taxas serão estabelecidas pelas instituições revalidadoras, considerando os custos do processo. Dessa forma, esse foi um ponto que permaneceu em aberto, mesmo considerando que as taxas devam ter como referência os custos do processo, a definição dos valores ficou a cargo da universidade.

Foram levantadas dúvidas ainda quanto à exigência de que o processo de avaliação deveria considerar diplomas emitidos por cursos com características curriculares e de organização diferente das existentes nos cursos ofertados pela universidade revalidadora. As legislações anteriores apontavam a comparação, a equiparação com os cursos ofertados, como se pode observar na Resolução CNE/CES n. 1/2002, Art. 2º: “São suscetíveis de revalidação os diplomas que correspondam, quanto ao currículo, aos títulos ou habilitações conferidas por instituições brasileiras [...]” (BRASIL, 2002).

A resolução em discussão trouxe nova proposta de análise, em que a avaliação deve superar a comparação curricular. Acerca disso, Luiz Roberto Liza Curi enfatiza:

[...] não se pode haver recusa prévia por organização curricular. Este é o sentido do artigo 4 e do artigo 16, é tornar necessário o processo de avaliação e não haver uma recusa em função da não correspondência entre uma ou outra organização curricular. Muitas vezes isso ocorre hoje, com a negação sumária e outra quando ocorre a gaveta, que transforma o processo em décadas de espera pelo lado do requisitante. E isso, nós esperamos que

⁵⁰ Cargo público regulamentado pelo Decreto nº 13.609, de 21 de outubro de 1943.

esses artigos mude, estimule a avaliação, inclusive, recorrendo avaliadores externos a elas que possam compartilhar experiências curriculares e organização da pesquisa (BRASIL, 2014e).

Nesse posicionamento é imprescindível destacar a possibilidade de avaliadores externos à universidade revalidadora compor as comissões de avaliação, o que também não estava previsto nas legislações anteriores, mas busca viabilizar a avaliação de diplomas emitidos por cursos díspares aos que os avaliadores internos estão familiarizados. Desse modo, de acordo com o Art. 6 §3 da Resolução CNE/CES n. 3/2016, fica estabelecido que “a universidade pública revalidadora poderá organizar comitês de avaliação com professores externos ao corpo docente institucional que possuam perfil acadêmico adequado à avaliação do processo específico”. De todo modo, acredita-se que, caso ocorra a participação desses professores, isso será acrescentado aos custos do processo e impactará na taxa cobrada pelas universidades para sua realização.

Duas outras questões interessantes nessa audiência foram as relativas à solicitação das universidades privadas para participar do processo de revalidação dos diplomas de graduação e a do representante de Instituto Federal de Ensino no sentido de serem incluídos entre as Instituições revalidadoras.

Entretanto, no CNE, a questão é tratada com a finalidade de regulamentar o que já consta na LDB, pois, como afirma Mello (2015), a supremacia da Lei sobre o regulamento faz com que ele não possa contrariá-la, estando sempre subordinado a ela. Dessa forma, ao se reportar ao primeiro caso, o conselheiro Luiz Fernandes Dourado esclarece que isso está definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e que a resolução deve respeitar o que está estabelecido por ela. Após essa fala não há mais discussão sobre esse assunto.

Vale ressaltar que o Quadro 8 traz, entre os projetos de Lei apensados ao PL na Câmara dos Deputados, o PL 3052/2011, que previa a mudança da LDB para possibilitar que as universidades privadas pudessem revalidar diplomas estrangeiros de graduação; contudo, até o momento, o parecer rejeita essa proposta, mantendo a revalidação desses diplomas sob responsabilidade das universidades públicas.

Sobre a inclusão dos Institutos Federais, em suas considerações finais Luiz Fernandes Dourado se limita a dizer que os “Institutos Federais fazem um apelo nessa perspectiva” (BRASIL, 2014e). Mas não há nenhuma outra ponderação acerca do assunto, acredita-se que era desejo dos Institutos Federais e os demais participantes da audiência, em maioria absoluta representantes de Universidades públicas, não vão abordar a questão e nem discuti-la.

Próximo ao encerramento da audiência, os componentes da mesa apresentam como

principais avanços do texto: o detalhamento quanto aos prazos, à explicitação de documentos, ao Sistema eletrônico de registros de processos e à tramitação simplificada. Quanto às taxas, mesmo que tenham sido abordadas em muitos depoimentos e consideradas um ponto importante, definiu-se que seriam tratadas pela Portaria e não por essa Resolução, não sendo destacadas entre os avanços.

O presidente encerra a audiência dizendo que o desejo da comissão é concluir o texto da resolução e conversar com o Poder Legislativo, visto que a resolução incorpora o PL, especialmente, a lista que a resolução tenta dar conta, o que evidencia a articulação do Executivo com o Legislativo na elaboração de política de revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil.

As relações entre esses dois Poderes demonstram uma característica do processo político brasileiro que, mesmo em meio a dificuldades e dilemas, tem avançado buscando evitar um “conflito disruptivo” entre eles (MORAES, 2001. p.51).

A seguir, quadro com a síntese dos assuntos que geraram maiores debates durante a audiência pública e dos principais destaques sobre eles.

Quadro 10. Síntese dos assuntos mais debatidos na audiência pública no CNE

Assunto	Destaque
Tramitação simplificada	<ul style="list-style-type: none"> - Revalidação sem análise aprofundada de um diploma devido à revalidação de outro emitido pelo mesmo curso. <li style="padding-left: 20px;">- Ampliação do prazo para conclusão do processo. - Não contemplação dos cursos com diplomas revalidados quando houver provas e informações complementares.
Avaliação de diplomas de cursos com organização curricular díspar	<ul style="list-style-type: none"> - Não recusa do pedido devido a divergências na organização curricular e estratégias de ensino para cursos da mesma área de conhecimento. - Possibilidade de consultores externos na composição da Comissão, a critério da universidade revalidadora.
Sistema Nacional de Registros de Processos de Revalidação	<ul style="list-style-type: none"> - Proposta da CAPES acolhida pela Comissão. - Transparência e agilidade no trâmite do processo. - Facilitação ao acesso das informações sobre revalidação de diplomas. <li style="padding-left: 20px;">- Viabilização à tramitação simplificada.
Dispensa da tradução para língua franca	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de explicitar quais línguas são consideradas como língua franca. <li style="padding-left: 20px;">- Rejeição a exigência de tradução juramentada.
Padronização da cobrança de taxa	<ul style="list-style-type: none"> <li style="padding-left: 20px;">- Disparidade nos valores cobrados. - Sobrecarga de processo nas universidades que não cobram taxas. <li style="padding-left: 20px;">- Judicialização dos processos de revalidação.
Punição devido ao não cumprimento da Resolução	<ul style="list-style-type: none"> - Evita a morosidade do processo e negligência dos responsáveis pelo processo. - Desnecessário constar na resolução, função de órgãos fiscalizadores como TCU e AGU.
Revalidação e reconhecimento	<ul style="list-style-type: none"> <li style="padding-left: 20px;">- Padronização de um termo. - Obediência à LDB, mantendo-se dois termos, um para graduação e outro para pós-graduação.

Fonte: Elaborado pela autora a partir do áudio da audiência pública promovida pelo CNE em 2014 (BRASIL, 2014e).

Considerando o texto inicial que foi referência para a audiência e a minuta de resolução apresentada no primeiro parecer e aprovada pela Comissão do CNE, observa-se que foram incluídas sugestões e feitas alterações decorrentes das discussões na audiência.

Entre as alterações no texto está a inclusão do parágrafo único no Art.1, o que evidencia, de forma mais intensa, o já previsto no artigo – a forma de avaliação deve superar a comparação curricular.

Art. 1 [...]

Parágrafo único. O processo de revalidação deve ser fundamentado em análise relativa ao mérito e às condições acadêmicas do programa efetivamente cursado pelo (a) interessado (a), levando em consideração diferenças existentes entre as formas de funcionamento dos sistemas educacionais, das instituições e dos cursos em países distintos (BRASIL, 2015d, p. 13).

Fato presente desde o início desse processo, encontrado na Indicação CNE/CES n.1/2011, nas atas da Comissão e fortalecido após ampliação da discussão na comunidade.

Incluiu-se, também, um artigo definindo que não é permitida a abertura de processo de revalidação para o mesmo diploma em mais de uma universidade ao mesmo tempo. Isso evita acúmulo de processos iguais e aumento da demanda de análise de processos. Entretanto, se a revalidação do diploma for negada por uma universidade, o portador do diploma tem direito a mais um processo a ser realizado em outra universidade revalidadora.

E, ainda, foram incluídos dois parágrafos que tratam da tradução dos documentos que deve ser realizada, se solicitada pela universidade revalidadora, exceto para documentos escritos em inglês, francês e espanhol, que estão dispensados da tradução.

Nas disposições transitórias incluíram-se artigos que tratam do período estabelecido para as universidades revalidadoras concluírem os processos de revalidação em andamento, segundo as orientações previstas na resolução; e do período para portadores de diplomas com processos em andamento optarem por novo protocolo, tendo o processo analisado a partir das novas orientações trazidas na resolução em tela.

A Comissão conclui a minuta de resolução, que é aprovada pelo Conselho Nacional de Educação em 11 de fevereiro de 2015, conforme Parecer CNE/CES n. 56/2015 (BRASIL, 2015d).

O Parecer 56/2015 traz apontamentos que justificam a elaboração de uma nova normatização para a revalidação de diplomas estrangeiros, entre eles, entraves da normatização existente naquele momento, como a dependência de equivalência, a similaridade do curso estrangeiro que emitiu o diploma com o curso correspondente no Brasil, encontrada na Resolução CNE/CES n. 1/2002. Essa análise comparativa é considerada uma das causas da não revalidação:

[...] pelas regras atuais, titulados em áreas do conhecimento de fronteira que podem não ter ainda paralelo em programas brasileiros ficariam sem a revalidação. Ou ainda os diplomados em cursos estrangeiros, cuja organização curricular é internacionalmente inovadora e adequada ao perfil de desenvolvimento das áreas do conhecimento ou aos requisitos profissionais (e sociais) contemporâneos, poderiam ter suas solicitações de revalidação paralisadas nas prateleiras das instituições revalidadoras pela simples ausência de similitude, seja na denominação de disciplinas ou do curso, seja na análise dos conteúdos curriculares. São poucos os registros que apontam casos de análises dos cursos e programas em si, em vez de lhes atribuir existência pela comparação com similares (BRASIL, 2015d, p. 6).

E isso está presente na minuta de resolução, quando se afirma que a análise deverá ser global, considerando cursos com características curriculares diferentes das dos cursos brasileiros, como mencionado.

A elaboração de orientações mais detalhadas relativas a prazos e etapas para o processo, à punição aos responsáveis, caso não sejam cumpridas as exigências; assim como a criação de um sistema informatizado auxiliando as universidades no processo de revalidação são iniciativas que visam a promover uma avaliação mais segura, justa, evitando morosidade no processo. Assim,

Não é admissível que um processo leve até 10 anos, ou mais, para ser concluído. Isso é desconhecer e descaracterizar o direito ao serviço solicitado pelo cidadão. Prejuízos dessa monta não podem ser explicados pelo exercício da autonomia [...]. Não se pode, igualmente, admitir ausência de zelo no processo de julgamento de um pedido de revalidação, especialmente quando do não enquadramento de um curso ou programa de pesquisa na nomenclatura existente na universidade, sem que haja iniciativas desta no sentido de proporcionar uma análise qualitativa do pedido (BRASIL, 2015d, p. 7).

Destaca-se, ainda, no Parecer que a inação do CNE acerca dessa situação traz riscos para a sociedade, que busca alternativas para superar os entraves na legislação, por exemplo, o PL 399/2011, que propunha automaticidade da revalidação de diplomas para diversas situações. Desse modo, a pressão da sociedade civil no Congresso Nacional por uma nova legislação torna a ação do CNE imprescindível, como pode ser verificado neste trecho do Parecer CNE/CES n. 56/2015:

O problema é que as questões apresentadas se fundem entre aquelas justificáveis e as que não possuem mérito, ou seja, aquelas que querem a condição de reconhecimento automático aos cursos e programas cursados fora do País. Essa questão torna o trabalho de confirmação da legislação e de sugestões de alteração ou complemento cada vez mais necessário (BRASIL, 2015d, p.7).

Nessa perspectiva, ressalta-se o papel regulamentador do Conselho e sua capacidade de direcionar ações a partir do que já está estabelecido, posto que a proposta de resolução é elaborada com base no Art. 48 da LDB/1996. No próprio parecer anuncia-se que essa nova regulamentação contempla o atual PL em tramitação no Congresso Nacional, o que aponta que a solução para o problema já foi dada.

A proposta de Resolução apresentada traz como principais novidades o seguinte:

- O MEC, em articulação com as universidades revalidadoras, por meio de mecanismo próprio, passa a disponibilizar informações como: relação de IES integrantes de acordos de cooperação internacional, IES que praticaram irregularidades com o Brasil, relação de cursos que submeteram diplomas ao processo de revalidação nos últimos 10 anos.

- Tramitação simplificada para diplomas oriundos de cursos que tiveram diplomas revalidados nos últimos 10 anos; diplomas em que os estudos foram financiados por agências governamentais brasileiras; diplomas emitidos por cursos acreditados pelo Sistema ARCU-SUL.
- Revalidação exclusiva por meio de exames e provas, como acontece no REVALIDA e que pode ser expandido para outras áreas, desde que justificado pela universidade revalidadora ou em caso de refugiados.
- Dispensa de tradução dos documentos escritos em francês, inglês e espanhol.
- Análise considerando o processo de formação e suas similaridades com programas e cursos brasileiros de forma ampla, excluindo equivalência por comparação curricular.
- Em caso de não revalidação do diploma, a universidade deverá apontar, se houver, revalidação de disciplinas ou atividades julgadas suficientes, a fim de permitir o processo de futuro aproveitamento de estudos ao interessado.

Essa proposta de resolução foi fruto de reuniões de trabalho da Comissão que tratou da revalidação de títulos na Câmara de Educação Superior do CNE, de discussões com a CAPES e SESU e de realização de uma audiência pública ampliando a discussão com a sociedade, conforme já apresentado.

De acordo com o apontado no Quadro 9, o Ministro da Educação solicitou reexame desse parecer. Isso ocorreu por orientação da Consultoria Jurídica do MEC – em consulta a CAPES sobre a Minuta da Resolução, observou-se que alguns pontos deveriam sofrer ajustes. Na conclusão da nota técnica enviada pela CAPES registra-se que os apontamentos feitos por ela “não são de fundamentos que trazem quaisquer discordâncias relativas à política nacional de pós-graduação e de ciência e tecnologia [...], mas se tratam de questões de forma e operacionalidades” (BRASIL, 2015f, p. 4-5), manifestando-se favorável à minuta de resolução, atendidas as sugestões. Como exemplo, o apontamento que trata da forma (inclusão da palavra “reconhecimento” no Art. 1º), ajustes como esse foram feitos em outras partes do texto; vale assinalar que esse ponto já tinha sido levantado na audiência pública. E, sobre a operacionalidade, a ampliação de prazo para a publicação pelo MEC de normas gerais para revalidação de diplomas estrangeiros, de 90 para 180 dias. Entende-se que essas normas gerais correspondem à Portaria publicada em dezembro de 2016.

Um ponto que merece destaque é o da solicitação de supressão de um inciso que previa ser a CAPES a responsável pela elaboração de uma lista de cursos não recomendados.

Mais uma vez a elaboração desse tipo de lista aparece como algo embaraçoso e não bem aceito por órgãos compostos por representantes do campo universitário.

Tendo em vista essa manifestação da CAPES, novo parecer é emitido pelo CNE – Parecer CNE/CES n. 309/2015 (BRASIL, 2015e) – e encaminhado para homologação do Ministro, que o envia novamente à Consultoria jurídica. A seguir, no Quadro 11, visualiza-se a síntese dos principais assuntos que sofreram alterações durante esse processo de elaboração, considerando desde o documento base analisado na audiência pública até o Parecer 309/2015.

Quadro 11. Assuntos que sofreram alterações na elaboração da Resolução CNE/CES n. 3/2016

Assunto	Texto para audiência	Parecer n. 56/2015	Parecer n. 309/2015
Revalidação simplificada para cursos estrangeiros vinculados a acordos de cooperação internacional firmado por organismo público brasileiro com avaliação positiva do MEC.	Artigo 9º	Art. 14º - que não tenham sido avaliados ou avaliados negativamente, tramitação normal.	Art. 14º - que não tenham sido avaliados ou avaliados negativamente, tramitação normal.
Relação de programas estrangeiros não recomendados pela CAPES	Programas que cometeram irregularidades	Programas não recomendados	Retirado
Análise da formação atentando-se ao mérito e às condições acadêmicas do curso realizado, considerando as diferenças no ensino e superando a comparação com cursos brasileiros.	Artigo 1º	Artigo 1º e seu Parágrafo único	Artigo 1º e seu Parágrafo único
Proibido abertura de processo de revalidação para o mesmo diploma em mais de uma universidade ao mesmo tempo.	Ausente	Artigo 5º	Artigo 5º
Tradução dos documentos quando a Universidades revalidadoras solicitarem e dispensa de tradução nos casos de documentos emitidos nos idiomas francês, inglês e espanhol.	Documentos deveriam ser apresentados em língua franca.	§4º e §5º do Artigo 7º e §5º e §6º do Artigo 18	§4º e §5º do Artigo 7º e §5º e §6º do Artigo 18
Prazos para as universidades revalidadoras concluírem os processos de revalidação em andamento e aplicar normas para processos abertos; prazos para portadores de diplomas com processos em andamento optar por novo protocolo, nas disposições transitórias.	Ausente	Artigo 28º, Artigo 29º e Artigo 30º	Artigo 28º, Artigo 29º e Artigo 30º
Prazo para conclusão da tramitação simplificada.	30 dias	60 dias	60 dias

Fonte: elaborado pela autora a partir das minutas que deram origem à Resolução CNE/CES n. 3/2016 (BRASIL, 2014d; BRASIL, 2015d; BRASIL, 2015e).

Enquanto a Consultoria jurídica analisava o novo parecer, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) se manifesta e solicita que os Institutos Federais sejam incluídos como instituições aptas a receberem processos de revalidação de diplomas estrangeiros. Tal manifestação recebe parecer favorável da Consultoria jurídica que sugere ao Ministro da Educação reexame da matéria. Observa-se que essa solicitação já havia sido feita na audiência pública, mas não foi contemplada na minuta da Resolução.

Entretanto, antes de o CNE reexaminar, o Ministro homologa o Parecer CNE/CES n. 309/2015 e publica a Resolução CNE/CES n. 3/2016. E, em dezembro do mesmo ano, o MEC publica a Portaria Normativa n. 22, decorrente dessa Resolução, mantendo as universidades públicas como únicas instituições aptas à revalidação de diplomas estrangeiros de graduação (BRASIL, 2016b).

Antes de se abordar a Portaria, vale destacar que o CNE elaborou novo parecer visando a atender demandas vindas de Universidades Federais, com a intenção de ordenar a forma e esclarecer dispositivos da Resolução CNE/CES n. 3/2016. Com isso, pediu a republicação desta Resolução.

Trata-se do Parecer CNE/CES n. 539, de 5 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016c). Nele solicita-se alteração do Art. 4 da Resolução, que estabelece a publicação de normas gerais pelo MEC; com a alteração, tais normas ficariam a cargo de cada universidade revalidadora.

O Parecer desconsidera, ainda, a tramitação simplificada para os casos em que a revalidação do diploma tenha ocorrido por meio de aplicação de exames e provas. Observa-se aí preocupação com o REVALIDA, pois sem essa consideração, cursos que tiveram diplomas revalidados por esse programa poderiam receber esse tipo de tramitação. O Parecer permanece aguardando homologação do Ministro da Educação e, como já informado, se a decisão do CNE não é homologada pelo Ministro, não tem validade. Entretanto, alguns apontamentos feitos nele são esclarecidos e/ou contemplados na Portaria Normativa do MEC n. 22, de 13 de dezembro de 2016.

Outro ponto que merece ser sublinhado relaciona-se aos elaboradores dessa política no Poder Executivo. Veja, após a homologação do Parecer 309/2015, houve mudanças na conjuntura política brasileira configurada pela saída da presidenta da república Dilma Rousseff (PT) que foi substituída por Michel Temer (PMDB), que nomeia José Mendonça Bezerra Filho (DEM) como novo Ministro da Educação. Em meio a essa mudança, também, ocorre a nomeação e a posse dos indicados para o CNE.

Antes de sua saída, Dilma Rousseff (PT) havia nomeado por decreto os membros desse Conselho, mas não havia dado posse a eles. Michel Temer (PMDB), ao assumir a presidência, revoga o decreto e faz nova nomeação. Mas é importante sinalizar que essa nomeação envolve a metade dos conselheiros, segundo a Lei 9131/1995,

Art.8 [...]

§ 6º Os conselheiros terão mandato de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente, havendo renovação de metade das Câmaras a cada dois anos, sendo que, quando da constituição do Conselho, metade de seus membros serão nomeados com mandato de dois anos (BRASIL, 1995).

Com isso, o perfil dos conselheiros muda e metade da CES é composta por novos membros, predominando conselheiros vinculados a instituições privadas. Essa revogação gera manifestações de entidades como ANPED, ANPAE, ANFOPE, CEDES que emitem nota pública de repúdio à revogação, enviada via Ofício Conjunto ANPED-043/2016 (ANPED, 2016) ao Ministro da Educação e ao Presidente do CNE.

No entanto, a nomeação feita por Michel Temer é mantida e, mesmo com a mudança do perfil dos conselheiros, não se observa mudança no posicionamento deles acerca da política aqui analisada: as decisões que já haviam sido tomadas foram mantidas e as novas ações alinharam-se às dos conselheiros anteriores.

Também há que se observar que o Parecer 309/2015 foi homologado pelo Ministro Aluizio Mercadante Oliva (PT), da gestão de Dilma Rousseff, e encaminhada a Resolução para publicação, mas a Portaria decorrente dela é elaborada após a mudança, sob coordenação do novo Secretário de Educação Superior, Paulo Monteiro Vieira Braga Barone, e publicada na gestão do novo Ministro da Educação, José Mendonça Bezerra Filho (DEM).

Desse modo, nota-se que, apesar da mudança dos gestores, a política de revalidação de diplomas estrangeiros que vinha sendo elaborada foi mantida. Isso sugere que a decisão política que havia sido tomada a fim de atender demandas do MERCOSUL e manter o processo de revalidação junto às universidades não refletia o pensamento de um grupo político específico, mas uma decisão de consenso que atendia, em parte, demandas da sociedade e do Estado. De todo modo, o consenso durante a elaboração de uma política irá influenciar seu processo de implementação, favoravelmente (VILLANUEVA, 2014a).

Assim, a Secretaria de Educação Superior do MEC se debruça na construção das normas gerais desse processo; no próximo tópico realiza-se o detalhamento das peculiaridades da política de revalidação de diplomas estrangeiros trazidas pela Resolução CNE/CES n. 3/2016 e normatizadas pela Portaria Normativa n. 22/2016.

3.2 Peculiaridades do processo de regulamentação

A regulamentação de uma Lei pode ser realizada por meio de uma resolução e essa pode demandar a elaboração de uma portaria, que é compreendida como um documento que normatiza e determina, de forma detalhada, a condução de uma demanda administrativa (SILVA, 2008). A Portaria normativa em tela revela o como as Universidades revalidadoras devem proceder frente a um pedido de revalidação de diploma estrangeiro.

Nesse sentido, a Portaria normativa n. 22/2016 atende à Resolução CNE/CES n. 3/2016 que estabeleceu:

Art. 4º Os procedimentos relativos às orientações gerais de tramitação dos processos de solicitação de revalidação de diplomas de graduação estrangeiros serão estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Superior (SESU), cabendo às universidades públicas a organização e a publicação de normas específicas.

§ 1º Os procedimentos de que trata o caput serão adotados por todas as universidades públicas brasileiras.

§ 2º O Ministério da Educação informará às universidades dos procedimentos de que trata o caput em até 180 (cento e oitenta) dias após a publicação da presente Resolução.

Cumprindo esta determinação, a Portaria foi elaborada pelo MEC com apoio da SESU e da CAPES e aprovada pela Consultoria Jurídica, ela estabelece orientações gerais sobre a tramitação de processos de revalidação de diplomas. Às universidades revalidadoras cabe elaborar suas normas internas para a tramitação do processo com base na Portaria do MEC e na Resolução CNE/CES n. 3/2016.

Contudo, a publicação dessa Portaria inviabiliza o atendimento ao Parecer CNE/CES n. 539/2016, que solicita a alteração do Art. 4 da Resolução; a mudança previa que as normas gerais fossem elaboradas pelas universidades e não pelo MEC, garantindo a universidades revalidadoras maior autonomia para o desenvolvimento do processo.

Cumprir pontuar que, durante a audiência pública realizada pelo CNE, nenhum representante alegou que isso interferiria na autonomia universitária; manifestações ocorreram após a publicação da Resolução e, apesar de o CNE ter reconsiderado a questão, a solicitação não foi atendida. Conceição (2013) afirma que, com as publicações das resoluções do CNE, as universidades vinham perdendo autonomia acerca dessa política.

No entanto, da mesma forma que as universidades aderiram ao programa REVALIDA, agora aderem à Plataforma Carolina Bori. Em março de 2017 abriu-se para adesão das universidades revalidadoras e em fevereiro de 2018, com menos de um ano, 72 universidades

já haviam aderido à Plataforma⁵¹. Em agosto de 2018, das 201 universidades existentes no Brasil⁵², 86 universidades aderiram à Plataforma; dessas, 47 são IES federais, o que corresponde a 75% das universidades federais brasileiras. Isso mostra que, mesmo havendo preocupações acerca da autonomia universitária, as universidades aderem à Plataforma.

De todo modo, além do Portal e da Plataforma Carolina Bori, essa Portaria traz outras peculiaridades em relação às normas que precederam essa nova política. Peculiaridades que são explicitadas e contextualizadas a seguir:

1- **Tramitação simplificada:** esse tipo de tramitação é uma inovação nessa nova política, que tem como um dos objetivos tornar o processo de revalidação menos moroso e mais transparente. Essa tramitação dispensa a análise aprofundada do processo de formação do candidato, restringindo-se à verificação da documentação que comprova a diplomação no curso. Assim a universidade revalidadora ater-se-á na verificação da documentação entregue para a obtenção do diploma e na da veracidade de sua emissão. Esse tipo de tramitação é destinado a alguns casos específicos como, por exemplo:

- Diplomas emitidos por cursos acreditados no Sistema ARCU-SUL.

Apesar de não terem sido encontradas informações em torno de discussões acerca do Sistema ARCU-SUL nas atas das reuniões, na audiência pública e nos Pareceres do CNE que deram origem à Resolução em tela; apesar de as ações do Brasil junto ao MERCOSUL terem sido pouco abordadas nesses documentos, a Resolução e a Portaria trazem a tramitação simplificada para os cursos acreditados nesse Sistema.

Acredita-se que isso era um ponto de entendimento comum, já determinado, e que não demandava maiores discussões – o Brasil já havia aderido ao Sistema ARCU-SUL e contava com a participação das universidades na avaliação desses cursos. Ainda vale lembrar que, de acordo com o apresentado no primeiro capítulo, desde 2010 o Brasil participa do Grupo de Trabalho – Reconhecimento de títulos em educação superior, do Setor Educacional do MERCOSUL (GT-RT) e que, em 2015, aprovou um documento consolidado para um Sistema de reconhecimento de títulos; segundo este documento, cada país, ao implantar tal Sistema, deveria respeitar sua própria legislação, mas também as linhas gerais definidas no documento. Entre elas está a não exigência de requisitos acadêmicos adicionais para cursos acreditados no ARCU-SUL, considerando que a avaliação acadêmica e sua qualidade já havia sido efetuada pelo Sistema ARCU-SUL, o que foi garantido na elaboração dessas normas nacionais. Nesse ponto, nota-se explicitamente a influência do MERCOSUL na elaboração da política nacional.

⁵¹ Informação disponível em: <http://carolinabori.mec.gov.br/?pagina=planilha5>. Acesso em: 19 fev. 2018.

⁵² Consulta na base de dados do MEC, disponível em: <http://emec.mec.gov.br/>. Acesso em: 15 ago. 2018.

- Diplomas emitidos por cursos que tenham recebido estudantes com bolsa concedida por agência governamental brasileira ou diplomas obtidos por meio do Módulo Internacional no âmbito do Programa Universidade para Todos – PROUNI. Nos documentos analisados, acerca do processo de elaboração, tanto no Senado como no CNE, observa-se a necessidade de tratar esses referidos casos de forma diferente, pois se entende que já foi realizada uma avaliação prévia do curso para liberação de recursos nacionais para financiar esse estudo.

Ainda, cabe informar que, apesar de o Art. 13 da Resolução afirmar que diplomas obtidos por bolsista do Programa Ciência Sem Fronteiras têm tramitação simplificada, esse programa nunca proporcionou bolsa para todo o período da graduação no exterior. O estudante inicia o curso de graduação no Brasil, faz em torno de um ano de estudos no exterior e conclui o curso no Brasil. Assim, seu diploma é emitido por IES brasileira, o que explica o porquê a Portaria não menciona o Programa Ciência Sem Fronteiras.

- Diplomas emitidos por cursos que revalidaram três diplomas **submetidos à análise de universidades revalidadoras** diferentes e que a revalidação tenha sido deferida de forma plena, sem a realização de atividades complementares. Esses cursos deverão compor uma lista elaborada pelo MEC e disponibilizada no Portal e na Plataforma Carolina Bori.

Com o destaque para submetidos à análise de universidades revalidadoras, entende-se que estão excluídos dessa lista os diplomas revalidados que tiveram esse trâmite substituído por exames e provas realizados junto a Programas como o REVALIDA, atendendo a uma das solicitações do Parecer CNE/CES n. 539/2016.

Ainda, sobre a **revalidação simplificada**, o Art. 23 da Portaria informa que, dentre esses casos, se um curso tiver avaliação negativa ou for desacreditado, ele terá tramitação normal. Com isso, fica evidente que, para o diploma ser revalidado, o curso que o emitiu precisa, de alguma forma, ter sido avaliado positivamente. Esse é um pensamento que, ao longo deste estudo, tem se mostrado hegemônico.

2- **Portal e Plataforma Carolina Bori**⁵³: atendendo o Art. 10 da Resolução CNE/CES n. 3/2016 e o Art. 18 da Portaria n. 22/2016, o Portal consiste em um mecanismo que disponibiliza informações gerais e de caráter público sobre revalidação de diplomas. A partir dele se acessa a Plataforma; e é por meio do acesso a ela que o portador de diploma ingressa com o pedido de revalidação; acompanha a tramitação do processo de revalidação; e recebe o registro dos processos, formando um banco de dados. Entende-se que o Portal e a Plataforma

⁵³ Carolina Bori, pedagoga e doutora em psicologia, atuou como docente na USP. Foi pesquisadora da área de psicologia social e experimental, contribuiu de forma expressiva para a consolidação da ciência no Brasil, com participação efetiva na SBPC (BRASIL, 2018d). Em reconhecimento ao seu trabalho, o MEC a homenageou dando nome ao Portal e à Plataforma.

resultam da elaboração do banco de dados pelo qual a CAPES e a SESU ficaram responsáveis, conforme identificado nas atas das reuniões da Comissão e destacado pela CAPES nas audiências públicas do Senado e do CNE. Assim, nota-se que essa plataforma vinha sendo pensada desde 2012, o que evidenciaria a articulação entre os poderes e a possível indução pelo MEC, pelo Poder Executivo, no estabelecimento dessa ferramenta.

As informações por meio do portal e da plataforma são disponibilizadas pelo MEC em parceria com as universidades revalidadoras. A plataforma funciona por adesão e as universidades deverão ir a alimentando com informações acerca dos processos de revalidação que estão sob sua responsabilidade e seu trâmite interno. Com isso, o portador de diploma que solicitou a revalidação poderá acompanhar o processo, o que se espera que dará mais transparência a ele. Vale ressaltar que a falta de transparência acerca dos processos é um ponto comum para a justificativa de elaboração de uma nova política de revalidação de diplomas.

Relativamente ao Portal Carolina Bori, é possível encontrar um compilado de informações acerca do processo de revalidação de diplomas, como, por exemplo, as legislações que compõem a política de revalidação de diplomas estrangeiros, o modo de acesso para identificar os cursos acreditados do Sistema ARCU-SUL e a lista de cursos estrangeiros que tiveram diplomas revalidados e que receberão tramitação simplificada. Para o momento, atenta-se que a elaboração dessa lista depende da conclusão de processos de revalidação, dessa maneira, levará tempo para ser disponibilizada⁵⁴.

Mais uma vez, cumpre sublinhar que, em 2010, o GT-RT trabalhou para a elaboração de um sistema de reconhecimento de títulos que facilitasse o processo e, em 2015, numa reunião do GT que aconteceu em Montevideú, o governo brasileiro se comprometeu com a criação de um sistema que tornasse a revalidação mais transparente e ágil, que simplificasse os trâmites do processo. Pode-se inferir, então, que a criação do Portal e da Plataforma Carolina Bori seja parte desse Sistema.

3- Dispensa de tradução: os documentos escritos em francês, inglês e espanhol não necessitam mais de serem traduzidos, por essas serem línguas utilizadas no ambiente de formação acadêmica e de produção do conhecimento universitário, entende-se que são de domínio dos indivíduos que fazem parte desse campo.

Essa é outra novidade dessa política, uma vez que nas normas anteriores a tradução era obrigatória, como pode ser observado na Resolução CNE/CES n. 1/2002, Art. 4º: “O processo

⁵⁴ Acessado o Portal em 21 set. 2018, não foi identificada a disponibilidade da lista para consulta.

de revalidação será instaurado mediante requerimento do interessado, acompanhado de cópia do diploma a ser revalidado e [...] todos autenticados pela autoridade consular e **acompanhados de tradução oficial**” (BRASIL, 2002). Destaca-se que, nas audiências públicas no Senado, os representantes dos portadores de diplomas afirmaram que o custeio para solicitar o processo de revalidação era alto, posto que incluía os valores pagos para a tradução juramentada dos documentos. Acredita-se que esse teria sido o motivo pelo qual se dispensou a tradução no caso desses idiomas.

4- Análise do pedido: os critérios estabelecidos deverão avaliar a equivalência de competências e habilidades, a avaliação deverá ser global considerando as especificidades locais do curso de origem. A análise de similitude não pode se restringir à comparação de disciplinas, conteúdos e carga horária. Considerando o Art. 1º, parágrafo único, da Resolução CNE/CES n. 3/2016 e o Art. 17 § 4º da Portaria n. 22/2016 pondera-se:

A revalidação deve expressar o entendimento de que a formação que o requerente recebeu na instituição de origem tem o mesmo valor formativo daquela usualmente associada à carreira ou profissão para a qual se solicita a revalidação do diploma, sendo desnecessário cotejo de currículos e cargas horárias (BRASIL, 2016b).

De todo modo, essa comparação curricular estava se caracterizando como uma política indutora, especialmente, junto às IES paraguaias e bolivianas; conforme analisa Alvares (2015), essas IES elaboravam seus currículos considerando as diretrizes curriculares brasileiras na perspectiva de que os diplomas de seus egressos tivessem menos dificuldades diante do processo de revalidação no Brasil.

Contudo, tanto a Indicação CNE/CES n. 1/2011 quanto o Parecer CNE/CES n. 56/2015 alegam que a utilização desse tipo de análise em que se comparam estruturas curriculares e cargas horárias é uma das principais causas da não revalidação de diplomas estrangeiros. E afirmam que essa é uma forma equivocada de se realizar a análise tendo em vista o processo de internacionalização da educação e da globalização, o que evidencia a influência desse contexto na política avaliada.

Diante disso, as universidades revalidadoras devem considerar, inclusive, a análise de cursos com características curriculares e organização acadêmica diferentes das do curso da mesma área existente na instituição. A avaliação de um diploma estrangeiro não deve restringir-se a uma simples conferência de comparabilidade, mas sim a uma análise mais ampliada acerca do processo de formação do indivíduo com o objetivo de identificar se ele

tem habilidades e competências necessárias para desenvolver sua profissão de acordo com o que é esperado do profissional de sua área no Brasil.

Para acompanhar e avaliar essa nova política de revalidação de diplomas estrangeiros, é publicada pelo MEC, em 12 de julho de 2018, a Portaria n. 668 que “Constitui Comitê Gestor de normas e procedimentos gerais de tramitação de processos de revalidação e reconhecimento de diplomas expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior”, conforme previsto no Art. 57 da Portaria MEC n. 22/2016.

Esse Comitê deve ser presidido por representante da SESU, ser secretariado pela assessoria internacional do MEC e ter a participação de membros representantes do CNE, CAPES, INEP e Associações de dirigentes de universidades brasileiras públicas e privadas.

Cabe a ele coletar informações, produzir subsídios e avaliar periodicamente os resultados e os procedimentos adotados no processo de revalidação; além de propor alterações no Portal e na Plataforma Carolina Bori.

A publicação da Portaria que constitui o Comitê evidencia a importância dada pelo Poder Executivo para a efetivação da atual política de revalidação de diplomas, essa que vem sendo implementada de forma dinâmica pelo Estado brasileiro. Destaca-se que as normatizações do Poder Executivo foram publicadas no segundo semestre de 2016, que a Plataforma foi disponibilizada para adesão das universidades em março de 2017, e que um mês depois estava liberada para recebimento de processo de revalidação de diplomas. Em agosto de 2018, a plataforma teve a adesão de 86 universidades, configurando 43% das universidades brasileiras. Assim, em menos de dois anos a nova política de revalidação de diplomas avança em seu processo de implementação e o Estado continua agindo para sua efetivação.

A partir dessas informações, conclui-se a apresentação dos dados expostos nos documentos que compõem a elaboração da política de revalidação de diplomas nos dois poderes, Executivo e Legislativo. Mas, antes de se encerrar essa seção, faz-se uma síntese dos principais motivos que levaram o Estado brasileiro a dedicar-se à elaboração dessa política e às principais ações contempladas nela. Esses motivos são vistos como aspectos técnicos que estiveram presentes no campo universitário, mas que facilitaram os acordos políticos entre os grupos.

Quadro 12. Síntese dos motivos e ações do Estado brasileiro na elaboração da política de revalidação de diplomas estrangeiros

Motivos	Ações
Falta de transparência na análise e julgamento do processo.	-Plataforma Carolina Bori. -Detalhamentos do procedimento de revalidação de diploma.
Morosidade do processo e a demanda reprimida de processos para análise.	-Plataforma Carolina Bori. -Tramitação simplificada. -Punição em caso de não cumprimento da legislação.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos documentos que compõem a elaboração dessa política no âmbito dos Poderes executivo e legislativo (2011 – 2018).

Acrescenta-se ainda que, entre os agentes causadores dessa demanda, está o processo de globalização e o estreitamento das fronteiras entre os países, dessa forma, apesar de os documentos do Poder Executivo e do Legislativo pouco dizerem sobre compromissos firmados pelo Brasil junto ao MERCOSUL, acredita-se que esses compromissos estão entre as motivações explícitas para a elaboração dessa política. Como visto, o Brasil vem atuando junto ao Setor Educacional do MERCOSUL, assinando acordos e participando de projetos (SOUZA, 2018).

Há ações que evidenciam essa relação – em 2010, o SEM cria o Grupo de Trabalho de Reconhecimento de Títulos do SEM, por meio do qual se decide implementar um Sistema de reconhecimento de cursos vinculado ao bloco. Mas serão os países que determinarão o mecanismo utilizado para implementá-lo, com isso, precisam atualizar suas legislações.

Assim, em 2011, tanto no Poder Executivo como no Legislativo brasileiro, iniciam-se estudos acerca da elaboração de novas legislações sobre a revalidação de diplomas estrangeiros. E o senador que protocolou o PL n. 399/2011, que deu origem ao processo de revalidação simplificada, era o representante do Poder Legislativo brasileiro no PARLASUL (Parlamento do MERCOSUL).

Ainda, destaca-se que a implementação desse Sistema de reconhecimento de cursos do MERCOSUL está prevista no Plano de Ação do SEM (2016-2020); em 2016, o Poder Executivo publica nova regulamentação para revalidação de diplomas estrangeiros. Nela está prevista a tramitação simplificada para diplomas de cursos acreditados no Sistema ARCU-SUL, e esta é principal evidência da influência das políticas mercosulinas na política brasileira, além da flexibilização da análise de similaridades e a própria criação do Portal e da Plataforma Carolina Bori que, considerando os parâmetros de sua criação, constitui-se em importante instrumento na implementação do Sistema de reconhecimento de títulos do MERCOSUL, entre outras situações.

Há que se considerar também nessas ações a atuação das associações de portadores de diplomas estrangeiros, representantes da demanda interna, que atuaram como agentes de interferência no processo de constituição da política e na inclusão da revalidação de diplomas na pauta de discussão do Estado brasileiro, pois as demandas trazidas pela sociedade civil são uma importante influência na composição da agenda governamental (VILLANUEVA, 2013).

Entende-se, assim, que a não aceitação da revalidação automática e a consequente proposição da revalidação simplificada constitui síntese integradora dos embates entre setores da sociedade na construção da política de revalidação em curso.

A tramitação simplificada, dispensando a avaliação aprofundada da formação realizada no curso estrangeiro e restringindo-se à verificação da veracidade documental pela IES, evidencia uma revalidação por chancela – confirmada a veracidade do documento, automaticamente se revalidam os diplomas. Entretanto, isso só é possível para os diplomas emitidos por cursos que já foram avaliados por representantes do campo acadêmico, como é o caso dos cursos acreditados pelo Sistema ARCU-SUL.

Nota-se que, com a rejeição à revalidação automática, a política foi elaborada a partir do consenso promovido nos campos universitário e político, em que a qualidade foi o tema chave desse processo que estabeleceu a tramitação simplificada.

Verifica-se também que há muitos pontos de confluência entre os setores do Estado brasileiro que se debruçaram para a elaboração de tal política, cujo foco de convergências centrou-se nos procedimentos administrativos, uma vez que decisões políticas foram consensuadas a partir de interesses envolvendo representantes das instituições públicas e privadas, o campo universitário e o político.

Encerra-se, então, com esse capítulo a apresentação dos dados coletados a partir do *corpus* documental; o próximo dedica-se a intensificar a discussão considerando a rejeição à revalidação automática de títulos estrangeiros e a adoção da tramitação simplificada, utilizando-se as dimensões de análise indicadas por Cellard (2010).

CAPÍTULO IV

DAS DIMENSÕES DA ANÁLISE DOCUMENTAL À POLÍTICA DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS ESTRANGEIROS

De acordo com o mencionado, este capítulo se dedica a explicitar a revalidação automática de títulos estrangeiros cuja rejeição consensual pelos campos político e universitário, implicou na adoção da tramitação simplificada, que, ao ser regulamentada, manteve a lógica inicial, o que, por sua vez, atendeu às demandas da regionalização. Para tanto, tomou-se como referencial na análise desse processo, as dimensões indicadas por Cellard (2010) para a interpretação do *corpus* documental que, neste caso, envolve o processo legislativo acerca da elaboração da política de revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil.

4.1 O contexto da elaboração da política

A política brasileira de revalidação de diplomas estrangeiros é elaborada no contexto do processo de globalização, de regionalização e de seus efeitos e consequências, os quais levam os Estados-nação a repensarem suas políticas diante de um cenário que os tenciona em direção às políticas internacionais. Ressalvando-se que, ao construir sua política, cada Estado não a faz sem considerar também os interesses de sua nação.

Assim, ao elaborar a política de revalidação de diplomas, o Brasil é influenciado, entre outros aspectos, pelas políticas internacionais e supranacionais, em especial, pelas mercosulinas. Como Estado-parte do MERCOSUL, o país assina vários acordos e participa de projetos e programas regionais que visam ao reconhecimento de títulos entre os países para a atuação dos profissionais.

Além disso, há que considerar os efeitos da regionalização como o aumento do número de diplomas estrangeiros a serem revalidados pelas universidades brasileiras, seja de estrangeiros que desejam atuar no Brasil seja de brasileiros que obtêm seus títulos no exterior e retornam ao país.

Diante de tais circunstâncias, surge a necessidade de se repensar a política brasileira que vem atrelada à avaliação da educação desenvolvida no país, uma política consolidada e que está entre as primeiras desenvolvidas por países do MERCOSUL. Ainda, há o valor do título acadêmico, que é vinculado à sua raridade, um capital cultural que pode se tornar capital

econômico, questão que não pode ser ignorada diante dos embates e da resistência de categorias profissionais que estiveram presentes na elaboração da referida política.

E é nesse contexto, apresentado e discutido, especialmente no primeiro capítulo desta tese, que se dá a elaboração de documentos relativos à política de revalidação de diplomas. Contexto importante de ser levado em conta na medida em que, seguindo Cellard (2010), ao se analisar um documento, necessário se faz conhecer a conjuntura política, econômica, social e cultural que propiciou a sua produção.

Nesse sentido, o documento é produzido por atores que trazem com eles anseios e representações, as quais são abordadas a seguir, compondo a próxima dimensão de análise da elaboração da política apontada.

4.2 As faces dos atores e sua participação no processo de elaboração da política

O ambiente de elaboração de uma política é permeado por diferentes interesses, ideologias e motivações que acompanham seus atores⁵⁵, condicionando sua atuação. Levantar o perfil desses atores, agentes políticos para Bourdieu (1989), permite que se identifiquem os grupos e campos representados, que se entendam seu posicionamento; e isso possibilita melhor interpretação dos fatos, das tomadas de decisões que resultaram, por exemplo, no PL substituto e nas normatizações no Poder Executivo.

Com base nos documentos analisados pode-se compreender que a política de revalidação de diplomas se dá a partir da participação de diversos atores vinculados ao Legislativo (senadores e deputados), ao Executivo (representantes de órgãos governamentais) e a entidades sociais, a órgãos não governamentais que debateram e contribuíram com a elaboração da política avaliada. Por uma opção organizacional os perfis foram agrupados de acordo com os vínculos e serão apresentados na mesma sequência.

4.2.1 Poder Legislativo

Os quatro atores principais do Senado são membros das duas comissões que analisaram o PL, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e Comissão de

⁵⁵ Cellard (2010), ao tratar da análise documental, utiliza o termo autor ao se reportar aos que elaboraram um determinado documento independente da natureza do texto. Entretanto, estudiosos da análise de políticas públicas, como Villanueva (2013, 2014) utilizam o termo ator para os sujeitos que participam de uma determinada política. Considerando que esta tese tem como foco a análise de documentos que compõem a elaboração de uma política pública, opta-se por utilizar o termo ator, entendendo que, de todo modo, são autores dessa política.

Educação, Cultura e Esporte (CE); os da Câmara dos Deputados são da Comissão de Seguridade Social e da Família (CSSF). A escolha por eles se deu pelos papéis que ocuparam e por sua atuação nos debates sobre o PL.

Um dos atores é o proponente do PL inicial, o Senador Roberto Requião. Outro é a Senadora Ana Amélia, que, como membro das comissões, se destacou pelo interesse no PL, solicitando audiência pública e apresentando emenda. Os demais (quatro) são relatores que, para Martins (2014), são os principais atores internos do Legislativo, via de regra têm opiniões próprias e comprometimento; recebem sugestões e pressão das organizações sociais, dos demais parlamentares e do Executivo, e, diante disso, devem buscar um acordo e apresentar uma proposta passível de ser aprovada. É a partir de seus pareceres que a Comissão faz sua tomada de decisão.

No quadro a seguir, apresentam-se informações que compõem o perfil dos atores do Poder Legislativo.

Quadro 13. Perfil dos atores do Poder Legislativo

Ator	Atuação profissional	Mandatos/ cargos públicos	Foco de atuação	MERCOSUL
Sen. Roberto Requião (PMDB/PR)	Advogado	Prefeito de Curitiba; governador do PR 3 vezes; deputado estadual; senador, 2º mandato.	Suas proposições estão voltadas para a área de Educação, micro e pequenas empresas.	Missões para reuniões do PARLASUL de 1997 a 2002 e de 2011 a 2017.
Sen. Cristovam Buarque (PDT/DF)	Docente (UFPE; UNB)	Reitor da UNB; diretor do CRUB; governador do DF (PT); Ministro da Educação (PT); Senador 2º mandato (PT; PDT)	Suas proposições estão voltadas para a área de Educação (financiamento e direito à educação).	Missões para reuniões do PARLASUL de 2007 a 2010.
Sen. Ana Amélia (PP/RS)	Jornalista (Grupo RBS, Rede Globo)	Senadora, 1º mandato.	Suas proposições estão voltadas para a área de saúde (atendimento especializado), agronegócios e previdência.	Missões para reuniões do PARLASUL de 2011 a 2017.
Sen. Aloysio Nunes (PSDB/SP)	Docente de 1980 a 1983 (USP). Servidor público comissionado.	Dep. Estadual SP (PMDB); vice-governador SP; Dep. Federal SP 3 vezes (PMDB; PSDB); Senador, 1º mandato.	Suas proposições estão voltadas para atos administrativos (Sistema eleitoral, prazos para ações do executivo, sistema parlamentar de governo).	Não realizou missões que tratassem do MERCOSUL
Dep. Federal Zeca Dirceu (PT/PR)	Empresário	Prefeito de Cruzeiro do Oeste (PR), dois mandatos; Deputado Federal (PR), 2º mandato.	Suas proposições estão voltadas para a área de educação, produção e tributação de bens.	Não realizou missões que tratassem do MERCOSUL
Hiran Gonçalves (PP/RR)	Médico; docente temporário (UFR).	Presidente do CRM-RO; Coordenador da FUNASA-RO; Deputado Federal (RR), 1º mandato.	Suas proposições estão voltadas às tecnologias na área de saúde e a parcerias público-privadas.	Não realizou missões que tratassem do MERCOSUL

Fonte: Elaborado pela autora a partir das informações disponíveis no site do Senado e da Câmara dos Deputados e no currículo Lattes (2018).

O autor do projeto de Lei, Senador Roberto Requião (PMDB/PR), cumpriu vários mandatos. No exercício deles manteve posição contrária às políticas de privatizações e apoiou os partidos de esquerda (FGV, 2018) no Senado; sua atuação está voltada para a área social; fez parte da base de apoio ao governo no período de proposição do PL. Como representante

do Brasil na Comissão Parlamentar do MERCOSUL (PARLASUL), de 2011 a 2017, realizou em média 6 missões por ano para participar das reuniões dessa Comissão.

Quanto ao PL, além das discussões junto às comissões, participou das duas audiências públicas, presidiu a mesa na primeira audiência e participou da segunda debatendo, principalmente, com o Senador Aloysio Nunes que se posicionava contra a revalidação automática de diplomas.

O Senador Aloysio Nunes (PSDB/SP) foi o relator na CE e propôs a emenda que substituíria a revalidação automática pela revalidação simplificada. No quadro 13 nota-se sua experiência na carreira política – durante seus mandatos posicionou-se favorável às políticas neoliberais e apoiou as reformas propostas por Fernando Henrique Cardoso (FGV, 2018). Como Senador fez oposição ao governo Dilma e apoiou Michel Temer. Suas proposições estão relacionadas a atos administrativos no âmbito do Senado e do Executivo. Especificamente sobre o PL, participou das discussões junto às comissões, participou das duas audiências promovidas pelo Senado; na primeira não houve registros de seus depoimentos, manteve-se como ouvinte; na segunda, foi o Senador que mais debateu o tema junto à mesa coordenadora e, especificamente, com o Senador Roberto Requião.

O relator da CRE, Senador Cristovam Buarque (PDT/DF), tem atuação profissional no campo universitário e foi Ministro da Educação no início da gestão do governo Lula; no exercício de seus mandatos como Senador defende causas sociais, especialmente as voltadas para a educação. É autor de várias leis, entre elas, a Lei do Piso para professores.

Como relator do PL, solicitou a primeira audiência pública; não presidiu a mesa, mas participou dos debates. Não houve registro de sua presença na segunda audiência e nem justificativa de sua ausência. Emitiu, contudo, parecer mantendo a revalidação automática, opondo-se ao posicionamento do campo universitário e propôs, na CE, uma subemenda tratando do prazo de encerramento do processo de tramitação; porém, ela foi rejeitada pelo relator Aloysio Nunes.

A Senadora Ana Amélia (PP/RS), mesmo não sendo relatora e nem autora do PL, participou das duas audiências; na primeira audiência foi a Senadora que mais debateu com a mesa e com os parlamentares presentes; sugeriu a revalidação simplificada, já nessa audiência. Solicitou e presidiu a segunda audiência no Senado e apresentou emenda para inclusão de parâmetros de qualidade e de prazos definidos em colaboração com o órgão responsável pela avaliação dos cursos no país; a emenda foi contemplada no PL.

Ana Amélia atuou profissionalmente como jornalista no Grupo RBS (Rede Brasileira Sul de televisão); em 2010 foi eleita senadora e compôs o grupo de oposição ao governo do

PT. Suas proposições estão voltadas para a área de saúde (uso de medicamentos, planos de saúde, exames, isenção de impostos), de agronegócios, de benefícios previdenciários. Sobre a educação destaca-se um PL sobre financiamento do ensino superior.

Registre-se que, dos quatro atores do Senado, três realizaram missões para participar das reuniões junto ao PARLASUL – o mais atuante foi o senador que propôs o PL. A Senadora Ana Amélia foi contrária à revalidação automática, entretanto, sugeriu a revalidação simplificada como uma possibilidade, recebendo o apoio de Aloysio Nunes, que, com a senadora se constituíram como oposição ao governo.

Na Câmara dos Deputados Federais, o Deputado Zeca Dirceu (PT/PR) foi o primeiro relator da Comissão de Seguridade Social e da Família (CSSF). Ele era uma das lideranças da base de apoio ao governo na Câmara e suas proposições estavam relacionadas à área de educação, de produção e tributação de bens. Em seus pareceres sobre o PL votou pelo projeto, conforme aprovado no Senado, e pela rejeição dos demais projetos apensados, entre eles, o projeto de Lei 4067/2015 que institui o REVALIDA. Mas, em 2016, ele deixou de compor a CSSF e, conseqüentemente, a relatoria do PL que trata da revalidação de diplomas estrangeiros.

Com isso, o PL foi redistribuído para o deputado Hiran Gonçalves (PP/RR) que, ao assumir a relatoria, solicitou que o PL que institui o REVALIDA fosse desapensado para tramitar separadamente e seu pedido foi deferido. Seu posicionamento divergia do de Zeca Dirceu que havia se posicionado pela rejeição do PL 4067/2015 por tratar de uma categoria profissional específica. Até o encerramento desta tese, Hiran Gonçalves, o atual relator, não havia emitido parecer sob o PL 7148/2014.

Hiran Gonçalves, antes de ser eleito para a Câmara dos Deputados, atuou como médico e foi presidente do Conselho Regional de Medicina de Roraima. Eleito Deputado Federal pelo Partido Progressista, é uma das lideranças de seu partido no Congresso – partido que fez oposição ao governo Dilma, mas compõe o grupo de apoio a Michel Temer. Suas proposições estão direcionadas às tecnologias na área de saúde e a parcerias público-privadas.

Seu interesse pelo referido PL evidencia o posicionamento da categoria profissional médica que, nas audiências públicas, demonstrava sua satisfação com o método estabelecido pela Portaria do governo federal para revalidação de diplomas médicos. Isso pode ser visualizado na fala do presidente da ANM ao se referir ao REVALIDA: “do ponto de vista da Medicina, a coisa está mais ou menos bem encaminhada” (SENADO, 2013, p. 48).

Observa-se que a tramitação simplificada se tornou uma alternativa para se estabelecer um consenso diante da rejeição da revalidação automática por uma parte dos atores, entre eles

atores vinculados a órgão do Poder Executivo e pertencentes ao campo universitário. Até o momento, na Câmara só há o parecer do deputado Zeca Dirceu, que votou a favor do PL tal como foi aprovado no Senado. Infere-se que essa aprovação ocorreu devido ao consenso entre apoiadores e opositores da proposta no Senado.

A seguir mostra-se o perfil dos atores vinculados ao Poder Executivo.

4.2.2 Poder Executivo

Na elaboração da política de revalidação de diplomas, a participação de atores vinculados ao Poder Executivo foi determinante, estiveram presentes nas audiências públicas do Senado, compondo as mesas de debates, e elaboraram a resolução e a portaria que contemplam sugestões e reivindicações apresentadas durante essas audiências.

A partir do quadro 14, apresenta-se o perfil dos atores que representam o Poder Executivo por meio do CNE, CAPES e SESU.

Quadro 14. Perfil dos atores do Poder Executivo

Ator	Órgão	Atuação	Cargo público
Sérgio R. K. Franco	CNE	Docente efetivo da UFRGS.	Diretor de Políticas de Educação a Distância da SED/MEC (2004-2005); Presidente da CONAES (2006-2012); membro do CNE e Vice-Presidente da CES (2012-2016).
Luiz Roberto Liza Curi	CNE	Funcionário efetivo do CNPq. Reitor de IES privada (2004-2008). Consultor do Sistema Educacional Brasileiro S.A. (2008- 2014)	Diretor de Ciências e tecnologia de SP (1989-1991); Secretário de cultura de Campinas-SP (1993); Diretor de Políticas de Educação Superior/MEC (1997-2002); Membro do Conselho superior da CAPES (2012-Atual); Membro do CNE (2012-Atual).
Gilberto Gonçalves Garcia	CNE	Docente em IES privadas; Reitor de IES privada (2002-2009; 2015-2018).	Membro do CNE (2012-Atual); Presidente do CNE (2012-2014).
Jorge Almeida Guimaraes	CAPES	Docente efetivo da UFRGS.	Diretor do CNPq (1990- 1993); presidente da CAPES (2004 a 2015).
Lívio Amaral	CAPES	Docente efetivo da UFRGS.	Desde 1995 desenvolve atividades junto à CAPES e foi Diretor de Avaliação de 2009 a 2015; em novembro de 2018 é membro de uma de suas comissões; desde 2000 atua esporadicamente em comissões do MCTI, INEP, CNPq.
Amaro Henrique Pessoa Lins	SESU/MEC	Docente efetivo da UFPE.	Reitor da UFPE (2003-2011); Secretário de Ed. Superior do MEC (2012-2013); Membro do Conselho de Ciência e Tecnologia/MEC (2008-2009); atuou no MCTI (2015).

Fonte: Elaborado pela autora a partir das informações disponíveis no currículo Lattes dos atores (2018).

Observa-se que a metade dos atores é do CNE. Conselho que compôs a mesa de debates das duas audiências no Senado Federal e promoveu uma audiência no âmbito do CNE para debater a minuta da nova resolução. Esta que foi coordenada pelos conselheiros que representaram o CNE nas audiências do Senado.

Na primeira audiência do Senado, o CNE foi representado pelo conselheiro Sergio Roberto Kieling Franco, que se posicionou contrário à revalidação automática; diante dessa possibilidade o Conselho estudava uma forma de “barrar” o PL. Sergio Franco foi o presidente da Comissão do CNE que se dedicou à política de revalidação de diplomas.

Na segunda audiência do Senado, o CNE foi representado por Luiz Roberto Liza Curi, que manteve oposição ao PL; contudo, após o Sen. Roberto Requião declinar da revalidação automática, Curi comprometeu-se a atuar junto ao CNE para a viabilização da proposta da tramitação simplificada. Desse modo, Luiz Roberto Liza Curi foi o relator da Comissão do

CNE responsável por elaborar os pareceres que geraram a Resolução n. 3 de 2016, e compôs a mesa da audiência promovida pelo CNE para discutir a minuta dessa resolução.

Pontue-se que ele era o representante brasileiro no Comitê MERCOSUL de Educação Superior e, mesmo combatendo a revalidação automática, defende a tramitação simplificada e a regulamentação, contemplando os formados no âmbito do MERCOSUL.

Outro ator importante é Gilberto Gonçalves Garcia, membro do CNE desde 2010; foi quem apresentou a Indicação CNE/CES n. 1/2011 solicitando composição de Comissão para estudar a revalidação de diplomas estrangeiros devido à necessidade de se elaborar uma nova regulamentação diante das mudanças no cenário acadêmico e profissional do país. A partir de sua indicação, os estudos foram iniciados no CNE.

Observando-se o quadro 14, nota-se que dois atores representaram a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão vinculado ao MEC que atua na expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) no Brasil e atuou, de forma expressiva, na elaboração da política de revalidação de diplomas. Foi representada, na audiência do Senado, por seu presidente, Jorge Almeida Guimarães; nas reuniões da Comissão do CNE e na audiência pública promovida por esse conselho, a CAPES foi representada pelo diretor de avaliação, Lívio Amaral.

Os dois representantes mostraram-se contra a revalidação automática e sugeriram a construção de um banco de dados que deu origem ao Portal e à Plataforma Carolina Bori, viabilizando o processo de tramitação simplificada. Há que se esclarecer que, mesmo antes da segunda audiência do Senado, a CAPES junto com a SESU, já participavam das reuniões da Comissão do CNE e discutiam a elaboração desse banco, conforme observado durante a análise das Atas.

A Secretaria de Educação Superior do MEC (SESU) é outro órgão vinculado ao Poder executivo que atuou no processo de elaboração dessa política. Representada pelo seu secretário, Amaro Henrique Pessoa Lins, que não se mostrou contrário à revalidação automática durante a primeira audiência, o que, todavia, não o impediu de atuar junto ao CNE e a CAPES na elaboração da política.

Constata-se que o impasse sobre a revalidação automática e a evolução para o consenso sobre a revalidação simplificada fizeram com que os órgãos vinculados ao Poder Executivo somassem forças buscando uma solução que atendessem às demandas.

No quadro 14 visualiza-se a experiência desses atores em diferentes órgãos do Poder Executivo voltados para a área de educação – INEP, CONAES, CNPq, SEB. Isso ocorre em razão de, nesses órgãos, os cargos serem ocupados por especialistas do campo universitário

brasileiro. Assim os atores mencionados, naquele momento, representavam determinado órgão; contudo, em outros momentos já haviam representado outros órgãos desse Poder, ligados à educação.

Verifica-se ainda que há vinculação dos atores ou com IES públicas ou com IES privadas, o que não os faz posicionarem-se de forma diferente, pois estiveram unidos – representando o campo universitário – contra a revalidação automática, a partir um discurso alinhado quanto à necessidade da avaliação para a garantia da qualidade com a proposta de “aperfeiçoar, mantendo a segurança, o histórico e a qualidade com que se constrói no Brasil [...]” (BRASIL, 2013a, p. 34).

Cabe destacar que, além dos atores vinculados aos Poderes Executivo e Legislativo, participaram também da elaboração da política atores que representavam organizações não governamentais e que estiveram presentes nas audiências públicas debatendo o tema.

4.2.3 Organizações não governamentais

Representantes de organizações não governamentais também participaram da elaboração da política, e a análise de seus perfis é imprescindível. O quadro 15 apresenta o perfil desses atores.

Quadro 15. Perfil dos atores representantes de organizações não governamentais

Ator	ONG	Formação	Atuação	Cargos
Divina das Dores de Paula Cardoso	ANDIFES	História Natural, mestrado e doutorado em Biologia	Professora efetiva da UFG	Membro do conselho diretor do MCTI (2009 – atual); membro do CNPq (2009-2011); Participação da diretoria do FOPROP (2009- 2013) e na diretoria da ANDIFES (2012-2013).
Paulo Cesar Duque Estrada	FOPROP	Graduação e mestrado em História, doutorado em filosofia	Docente na PUC- RIO	Presidente do FOPROP (2012-2013)
Karlos Celso de Mesquita	ANM	Medicina, Livre- docência UFRJ.	Docente da UERJ Atuou também na UFRJ e na UNIRIO	Membro titular da Academia Nacional de Medicina (2000-atual), ocupando o cargo de vice-presidente entre 2011-2013.
Luana Meneguelli Bonone	ANPG	Comunicação social (jornalismo), mestrado em comunicação.	Tutora, bolsista UAB na UFF Jornalista da Pref. Municipal de Niterói – RJ	Atual secretária regional da SBPC; Diretora de comunicação da UNE (2007- 2009); Presidente da ANPG (2012-2014).
Vicente Celestino de França	ANPGIEES	História, filosofia e teologia, mestrado em ciências da educação (Portugal)	Professor da Edu. Básica em escolas públicas e privadas Docente temporário da UFRPE e IES privadas.	Presidente da ANPGIEES (2006- atual).
Carlos Alberto de Amaral Estephano	ABPós- MERCOSUL	Desenho Técnico, mestrado em tecnologia, doutorado em educação (Paraguai)	Professor do CEFET – RJ Docente da UERJ	Membro da diretoria da Associação de Servidores do CEFET- RJ (2001- 2003); presidente ABPós- MERCOSUL (2010- atual)

Fonte: Elaborado pela autora a partir das informações disponíveis no currículo Lattes dos atores em setembro de 2018.

O quadro mostra as IES brasileiras sendo representadas no processo de elaboração da política de revalidação de diplomas por atores vinculados a elas, especialmente, pela ANDIFES e FOPROP.

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) é constituída por instituições federais de ensino superior, por seus reitores e dirigentes máximos em exercício. É a representante oficial das universidades federais na

interlocução com o governo federal, com as associações de professores, de técnico-administrativos, de estudantes e com a sociedade em geral. Tem como objetivo a integração das instituições federais de ensino superior, sua valorização e defesa (ANDIFES, 2018).

Nos debates que ocorreram no Senado, a ANDIFES foi representada por Divina das Dores de Paula Cardoso, professora efetiva da UFG que, naquele momento, representava também o Diretório Nacional do Fórum de Pró-Reitores de Pós-Graduação e Pesquisa (FOPROP).

Esse Fórum atua na defesa e promoção da pesquisa, da pós-graduação, da tecnologia e da inovação. É composto por diferentes segmentos, IES públicas, comunitárias e particulares, sediadas no território brasileiro (FOPROP, 2018). O FOPROP foi representado por Paulo Cesar Duque Estrada, professor na PUC-RIO.

Vale destacar que, apesar dessas organizações não terem representantes na audiência do CNE, a maioria absoluta dos participantes que debatem o tema são professores de Universidades públicas e privadas brasileiras, dentre eles, muitos exerciam cargos de pró-reitores em suas instituições.

Outra organização que também está relacionada ao campo universitário brasileiro, é a Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), composta por estudantes matriculados em programas de pós-graduação ofertados no Brasil, ocupa vaga em conselhos e órgãos deliberativos da CAPES e do CNPq. Formaliza reivindicações com o objetivo de auxiliar os pós-graduandos e de defender os seus direitos (ANPG, 2018). ANPG participou dos debates tanto no Senado como no CNE posicionando-se favorável à revalidação simplificada. Ao se observar a atuação e os cargos ocupados por Luana Meneguelli Bonone, nota-se sua inserção em outras organizações, também, vinculadas ao campo universitário brasileiro.

Em todas as audiências os representantes de organizações ou de instituições que compõem esse campo posicionaram-se contra a revalidação automática, o que aponta para o consenso acerca da tramitação simplificada.

No quadro 15, consta ainda, entre os atores, a Academia Nacional de Medicina (ANM), constituída por médicos de nacionalidade brasileira e comprovada atividade científico-profissional. Visa a contribuir para o estudo, a discussão e o desenvolvimento das práticas da medicina, saúde pública e ciências afins e serve como órgão de consulta do Governo brasileiro sobre questões de saúde e de educação médica (ANM, 2018).

A ANM compôs a mesa da segunda audiência no Senado, representada por Karlos Celso de Mesquita, docente da UERJ e membro de várias associações médicas. Esse

representante manifestou-se veementemente contra a revalidação automática e explicitou a satisfação de sua categoria profissional com a realização do REVALIDA.

Outras duas organizações não governamentais representadas no processo de elaboração dessa política, são associações formadas por egressos de cursos estrangeiros, a Associação Nacional de Pós-graduados em Instituições Estrangeiras de Ensino Superior (ANPGIEES) e a Associação Brasileira de Pós-graduados no MERCOSUL (ABPós-MERCOSUL).

A primeira se destaca pela atuação de seu representante nas discussões promovidas pelo Senado. Essa Associação tem como objetivo acompanhar e representar os alunos de Pós-Graduação perante instituições estrangeiras e nacionais no processo de reconhecimento de seus diplomas e certificados (ANPGIEES, 2018).

Ela foi representada nas audiências por seu presidente e sócio fundador, Vicente Celestino de França, graduado no Brasil e com mestrado realizado em Portugal; é professor de educação básica e superior em instituições públicas e privadas no Brasil. Exerce o cargo de presidente da ANPGIEES desde sua fundação, em 2006.

Vicente atuou junto ao Senado Federal para que o assunto fosse incluído na agenda governamental e foi o membro da mesa que mais debateu o tema nas duas audiências do Senado, com maior número de intervenções e pronunciamentos. Entretanto, não se encontrou nenhum registro ou indício de sua participação na audiência do CNE; e nem do representante da ABPós-MERCOSUL, que esteve na segunda audiência do Senado, representada por seu presidente, Carlos Alberto de Amaral Estephanio, professor do CEFET-RJ na época, atualmente aposentado. O professor é graduado no Brasil e tem doutorado em educação por uma IES paraguaia, desde 2010 é o presidente dessa associação.

As duas associações defenderam a revalidação automática de diplomas, mas, diante da rejeição, fizeram propostas para a condução da tramitação simplificada, como, por exemplo, a da restrição à conferência da veracidade documental.

A seguir, fazem-se comentários acerca do conjunto dos atores buscando evidenciar a interação entre eles, na medida em que a partir de suas interações é que são construídas as políticas educacionais (MARTINS, 2014).

4.2.4 O Conjunto dos atores

Ao se analisar o conjunto dos atores, nota-se que a representação do campo político e do campo universitário tem a maioria dos atores como seus agentes, os quais se posicionam contra a revalidação automática.

Os representantes do Poder Legislativo compõem o campo político, mas seus posicionamentos são divergentes. No Senado dois representantes posicionaram-se a favor e dois contra. Os dois atores, defensores da revalidação automática, compunham a base de apoio do governo na época e ocupavam posições estratégicas naquele cenário, onde um era o proponente e o outro o primeiro relator. Sobre isso, Martins (2014) afirma que, no Congresso, o governo recorre à sua bancada de apoio junto ao processo legislativo.

Apesar de as proposições de Roberto Requião e, principalmente, as de Cristovam Buarque terem contemplado a área da educação, eles não se posicionaram junto ao campo universitário; mesmo este último, que tem sua carreira profissional na educação universitária, inclusive com participação na ANDIFES.

São defensores também da revalidação automática, os representantes dos portadores de diplomas obtidos no exterior, que vinham agindo junto ao Senado para que o assunto fosse incluído na agenda.

Os demais atores no Senado são contra a revalidação automática – a Senadora Ana Amélia e o Senador Aloysio Nunes não têm a educação como foco de suas proposições e não atuam profissionalmente na área da educação, mas posicionaram-se junto ao campo universitário.

Eles formam o grupo de oposição ao governo federal, mas somam força com os representantes do Poder Executivo para impedir a revalidação automática; nessa ocasião esse Poder é representado por órgãos (CNE e CAPES) que são compostos por membros do campo universitário brasileiro. Essa aproximação entre os dois grupos pode ser evidenciada no pronunciamento de Luiz Roberto Liza Curi durante a segunda audiência no Senado: “Gostei muito da sugestão do Senador Aloysio e de algumas do Senador Requião, especialmente quando ele abole a automaticidade, que era a nossa grande preocupação” (BRASIL, 2013a, p. 34).

O perfil dos representantes do Poder Executivo sinaliza para o fato de que todos têm atuação profissional em IES, seja pública, seja privada, o que evidencia o pertencimento ao campo universitário; tais atores também tiveram participação em outros órgãos vinculados ao Poder Executivo.

Mesmo observando que os senadores da base de apoio ao governo defendiam a revalidação automática, os atores representantes do Poder Executivo manifestaram-se contra ela; viram na tramitação simplificada uma alternativa para se estabelecer o consenso, pois essa tramitação atendia aos dois grupos.

Esses representantes ainda somavam forças com organizações não governamentais que pertenciam ao campo universitário, como a ANDIFES e o FOPROP. Há uma proximidade entre esses representantes, havia atores do Poder Executivo que tinham tido importante participação nessas organizações – por exemplo, Amaro Henrique Pessoa Lins, que foi presidente da ANDIFES – e atores dessas organizações que atuavam em órgãos vinculados ao Poder Executivo, como Divina das Dores de Paula Cardoso.

Esse grupo, que se opõe à revalidação automática, se fortalece, ainda mais, com o apoio da Academia Nacional de Medicina, que tem como representante um docente, e da associação de pós-graduandos de IES brasileiras.

Para Martins (2014), é no Parlamento que as organizações sociais atuam como formuladores das demandas e o legislativo, como recolhedor delas e conciliador dos interesses dessas organizações e do governo central.

Enfatiza-se que as organizações não governamentais e os representantes do Poder Executivo atuaram junto ao Legislativo na elaboração de tal política, mas não houve registro da participação dos atores do Poder Legislativo na audiência do CNE, nem das associações que representavam os portadores de diplomas estrangeiros.

Com isso, o campo universitário mostrou-se fortemente representado entre atores que elaboraram a nova política de revalidação de diplomas – atuou nas duas esferas de Poder, no Legislativo e no Executivo –, desse modo, seu posicionamento e suas sugestões foram predominantes.

Entretanto, não se pode esquecer que os senadores Roberto Requião, Cristovam Buarque e Ana Amélia participavam das reuniões do PARLASUL e que o relator do CNE era o representante do Brasil no Comitê de educação superior do MERCOSUL; além disso, a tramitação simplificada foi um “meio termo” encontrado para atender esta demanda, que era uma necessidade do Executivo e do MERCOSUL, ao mesmo tempo em que a revalidação automática era repudiada pelo campo universitário.

É interessante atentar-se para o comportamento desses atores. A Senadora Ana Amélia e o Senador Aloysio Nunes eram oposição ao governo e seu perfil evidencia um posicionamento favorável às políticas neoliberais. Inferências indicam que a aprovação da revalidação automática implicaria prejuízos de demandas para as IES privadas, devido a

possíveis concorrências de mercado com as IES estrangeiras. Segundo Alvares e Real (2014), estudantes brasileiros buscam por cursos de graduação em IES estrangeiras, que cobram valores menores que os praticados no Brasil, como as bolivianas, a fim de obterem seus diplomas.

Além disso, o grupo contrário à revalidação automática representa uma parcela importante da sociedade e é formador de opinião; assim, a aprovação da revalidação automática traria grande repercussão no meio acadêmico do país, gerando descontentamento. Esse fato pode ter favorecido o posicionamento dos legisladores contrários a ela e, também, o recuo dos que a apoiavam. Considerando o sistema eleitoral brasileiro, Borba e Cervi (2017) sustentam que uma avaliação positiva do pleito favorece a reeleição.

Desse modo, os políticos estão atentos à reação do público, pois os eleitores brasileiros também estão atentos às decisões tomadas no Congresso e usam essas informações para avaliar o desempenho dos que exercem seus mandatos (PEREIRA, POWER, RENNÓ, 2005).

Por fim, verifica-se que se estabelece consenso entre o campo universitário e o campo político para a tramitação simplificada no âmbito do Poder Legislativo e a regulamentação no Executivo. Entretanto, o CNE, mesmo composto por agentes do campo universitário, ao regulamentá-la, evidencia o vínculo deste conselho ao Poder Executivo, pois os procedimentos adotados na tramitação simplificada convergem com a proposta da revalidação automática, sem que haja a necessidade de alteração da LBD/1996. Esse ponto será explorado no decorrer deste capítulo, especialmente, na seção que trata dos conceitos-chave.

A seção a seguir aborda os aspectos formais de um documento, por exemplo, a verificação de autenticidade, de confiabilidade, assim como a natureza do texto.

4.3 Características formais dos documentos: a autenticidade, a confiabilidade e a natureza do texto

Além dos elementos apontados, a partir da investigação do perfil dos atores de uma política, verificam-se informações relacionadas ao aspecto formal dos documentos que são imprescindíveis no processo de análise. Para Cellard (2010, p. 301): “não basta, entretanto, informar-se sobre a origem social, a ideologia ou os interesses particulares do autor de um documento. É também importante assegurar-se da qualidade da informação transmitida”, bem como identificar-se a natureza do texto analisado. A estrutura de um texto pode variar de acordo com o contexto em que é redigido.

Nesta tese foram analisados textos que compõem o arcabouço legal de uma política, ou seja, sua dimensão normativa, sobre isso Marques Júnior (1997, p. 165) sustenta que a legislação “é representada pelo conjunto das normas jurídicas propriamente ditas e, por extensão, da documentação referente ao processo de sua elaboração”.

Desse modo, foram elencados texto de leis, resoluções e portarias que, com estrutura própria de um documento jurídico, definem e regulamentam o processo de revalidação de diplomas no Brasil. Eles foram escritos por um grupo de legisladores – senadores, deputados, membros de órgãos do executivo como CNE – e publicados por órgãos oficiais do Estado via Diário Oficial da União, o que ampara a autenticidade deles.

Outros textos privilegiados registraram o como se deu o processo de elaboração da política aqui analisada, como as atas das audiências públicas e das reuniões do CNE, Indicação e Pareceres do CNE, justificativa do PL 399/2011 e pareceres dos relatores sobre esse PL.

Os documentos originados no Congresso Nacional foram obtidos diretamente nos *sites* oficiais do Senado e da Câmara dos Deputados. Os que competem ao CNE, o próprio órgão enviou as cópias à pesquisadora, após solicitação via canal de atendimento ao cidadão, o que permite a confiabilidade de sua autenticidade.

A autenticidade é definida pelo Conselho Nacional de Arquivos como a “credibilidade de um documento enquanto documento, isto é, qualidade de um documento ser o que diz ser e que está livre de adulteração ou qualquer outro tipo de corrupção” (CONARQ, 2011, p. 124).

Destaca-se que são textos coletivos, construídos por meio da participação de vários atores, representando órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo e organizações não governamentais, especialmente, relacionadas ao campo universitário.

É interessante sublinhar que, durante a reunião de aprovação do texto final do PL, o relator da comissão de educação do Senado, Aloysio Nunes, entende que “esse substitutivo é uma obra de elaboração coletiva” (BRASIL, 2016, p.5); foi construído com a colaboração de várias pessoas.

No CNE não foi diferente, além da audiência pública com a participação maciça de representantes de IES brasileiras, a política foi construída em parceria com SESU, CAPES e outros órgãos vinculados ao MEC.

Esses textos descrevem fatos, evidenciam o comportamento dos atores, o que possibilita identificar aqueles que mais atuaram, onde, quando e como atuaram no processo de elaboração da política avaliada. Desse modo, os textos foram fundamentais para que os objetivos elencados para a pesquisa fossem atingidos.

As atas das reuniões do CNE foram registradas e disponibilizadas pelo próprio conselho; as das audiências públicas que ocorreram no Senado foram taquigrafadas pelo seu serviço de taquigrafia, trazendo credibilidade sobre a autenticidade delas, bem como o registro em áudio da audiência no CNE, arquivado por ele e enviado à pesquisadora, que fez a transcrição.

Dessa forma, acredita-se na autenticidade e na confiabilidade dos documentos analisados e identificados quanto à sua natureza.

A seguir, abordam-se os conceitos-chave dos termos que estiveram presentes em vários documentos e que, muitas vezes, foram os fios condutores das discussões e ações. São eles: qualidade e avaliação da qualidade, revalidação automática, tramitação simplificada e tramitação normal.

4.4 Conceitos-chave e a lógica interna do texto

A compreensão dos conceitos-chave do texto é fundamental para que o pesquisador faça uma análise coerente que traga respostas ao questionamento inicial da pesquisa (CELLARD, 2010). Dessa forma, nesta seção, faz-se a abordagem dos principais conceitos-chave identificados nos documentos analisados, esses que permearam a elaboração da política e foram determinantes para as tomadas de decisões que conduziram à atual política de revalidação de diplomas.

4.4.1 Qualidade e Avaliação da Qualidade

A qualidade foi um dos conceitos-chave identificados nos documentos que compõem o processo de elaboração da política, aqui estudada, tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo. A necessidade de que a qualidade do diploma fosse avaliada foi um dos argumentos utilizados para se evitar a revalidação automática.

Para Enguita (1997, p.95), qualidade é uma palavra sempre presente, quando se trata da educação, e todos a consideram como um objetivo prioritário, “a qualidade se converte assim em uma meta compartilhada, no que todos dizem buscar”.

Ao abordar o termo qualidade, Demo (2002) traz duas perspectivas: a qualidade formal que se preocupa com a instrumentação técnica, com a forma, com o método, com as condições objetivas e a qualidade política que se atém a atuação do homem na sociedade, no espaço em que ele se forma e ao mesmo tempo transforma.

Na mesma linha de Demo (2002), Sander (1995), quando trata da educação, apresenta diferentes perspectivas ou dimensões de qualidade: a qualidade instrumental que se refere aos métodos, tecnologias e formalidades que compõem o processo educacional e a qualidade substantiva que se remete ao conteúdo político na vida humana, no exercício da cidadania. Essas duas dimensões associam-se à qualidade formal e política de Demo.

Entretanto, Sander (1995) amplia com mais duas dimensões: a qualidade individual, que trata da contribuição da educação para o desenvolvimento do indivíduo, e a qualidade coletiva, que se refere à contribuição dada para a sociedade.

Para esses autores, as dimensões sinalizadas refletem aspectos analiticamente distinguíveis de um conceito de qualidade; defendem que é a articulação dialética delas que possibilita uma concepção superior de qualidade da educação.

Sousa (2017) destaca que o conceito de qualidade é bastante polissêmico, especialmente, quando relacionado à educação superior. De todo modo, é a partir das perspectivas de Demo e de Sander que se desenvolve a análise do conceito de qualidade da educação presente no *corpus* documental desta pesquisa, que segue ponderada pela afirmação de Real (2008, p. 172) de “que não há uma única qualidade, mas sim um consenso que é construído na medida em que a política educacional formulada conjuga os interesses de setores e grupos acerca dos aspectos a serem alcançados”.

Nesta pesquisa, observou-se a participação de diferentes grupos no campo político, composto por legisladores; havia os que representavam a base de apoio; e outros, a oposição ao governo. No campo universitário havia agentes vinculados a órgãos do Poder Executivo e organizações não governamentais.

Nesse conjunto de representações e, diante de diversos interesses (manutenção da revalidação junto às universidades, cumprimentos de acordos junto ao MERCOSUL e atendimento à demanda de cidadãos brasileiros que almejavam a revalidação de seus diplomas estrangeiros no país) é que se estabelece o que se entende como um consenso para a definição da tramitação simplificada e para sua regulamentação.

Nesse contexto, a qualidade surge atrelada à necessidade de se avaliarem os diplomas estrangeiros a fim de se assegurar valor aos profissionais atuantes no Brasil. Como afirma Sousa (2017, p. 347), “avaliar implica a atribuição de valor em relação a determinado objeto ou fenômeno analisado [...] a função da avaliação está diretamente relacionada à busca da qualidade”.

Desse modo, esse assunto emerge nos pronunciamentos dos não favoráveis à revalidação automática como Divina das Dores de Paula Cardoso e Jorge Almeida Guimarães,

ao trazerem considerações sobre a tradição do Brasil na avaliação da qualidade da educação e sobre o risco de se avaliar automaticamente diplomas de países que não têm um sistema de avaliação consolidado, entre eles, países que compõem o MERCOSUL.

Na abordagem do sistema de avaliação brasileiro, Divina das Dores de Paula Cardoso o considera ímpar e afirma “Nós temos um MEC que avalia as instituições, avalia os cursos e pune aqueles cursos e aquelas instituições que não condizem com a qualidade necessária à educação brasileira. E nós temos um sistema nacional de avaliação de pós-graduação que é único no mundo” (BRASIL, 2012, p. 9).

Jorge Almeida Guimarães destaca: “Não existe CAPES no resto do mundo. Há algumas cópias. Por exemplo, na Argentina, o CONEAU, e o Chile tem outra”, mas não atuam como a CAPES (BRASIL, 2013, p. 26).

De todo modo, entende-se que, dos países membros do MERCOSUL, o Brasil é um dos que tem maior experiência na avaliação da educação e seu sistema de avaliação é um dos mais antigos, como afirma Real e Oliveira (2016). O país adota a avaliação como mecanismo indutor da qualidade, especialmente, a partir de meados da década de 1990, com a ênfase dada pelo governo da época, com medidas que foram mantidas mesmo após sua saída, tornando-se uma política de Estado e não de governo (SOUZA, 2016).

Inclusive, em 2004, é publicada a Lei n. 10.861, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o qual tem como uma de suas finalidades a melhoria da qualidade da educação superior.

E, corroborando com Guimarães, Verhine (2008) afirma que a avaliação dos programas de pós-graduação (mestrado e doutorado), realizada pela CAPES, desde meados da década de 1970 no Brasil, é considerada uma referência internacional.

Quanto aos demais países que compõem o MERCOSUL, Souza (2018) afirma que todos mantêm um sistema de avaliação da educação. Entretanto, alguns foram instituídos recentemente como é o caso do Paraguai e da Bolívia, que o criaram para atender a demanda do MERCOSUL.

Vale destacar que a maioria das solicitações de revalidação de diplomas é oriunda desses dois países (CONCEIÇÃO, 2013) e que sua experiência recente com a avaliação da educação superior pode ser a causa da insegurança do campo universitário brasileiro sobre uma possível revalidação automática.

O MERCOSUL e seu sistema de acreditação de cursos emergiram em vários momentos em que se discutia a qualidade dos diplomas e a avaliação dessa qualidade, especialmente, pelos agentes do campo universitário.

Diferente do SINAES, sistema de avaliação brasileiro – em que, além da avaliação institucional e da avaliação externa, há a avaliação dos estudantes por meio de aplicação de testes estandardizados –, no Sistema ARCU-SUL não há a avaliação pelos estudantes, a avaliação se dá pela avaliação externa, que é feita com base na avaliação institucional. Isso é considerado por Souza (2016) como a grande diferença entre os dois sistemas de avaliação.

A avaliação externa é realizada por uma comissão formada por professores universitários de diferentes países membros do MERCOSUL. A partir do relatório dessa comissão é que se decide se o curso será ou não acreditado pelo ARCU-SUL.

Souza (2018) infere que um dos motivos que levam o Brasil a resistir à revalidação automática dos diplomas oriundos de países acreditados pelo ARCU-SUL é o relativo a essa diferença, por considerar que a avaliação dos estudantes é um “elemento-chave para a garantia de qualidade no sistema brasileiro” (p.72).

No entanto, apesar dessas diferenças, o processo avaliativo do MERCOSUL tem interseções com o sistema brasileiro. Ao analisá-las, Souza (2016) pondera que a concepção de qualidade é uma delas, ao ser marcada pela perspectiva técnico-instrumental.

De todo modo, os cursos acreditados pelo ARCU-SUL foram contemplados na tramitação simplificada, que foi regulamentada pelo Poder Executivo e elaborada por representantes do campo universitário.

Morosini (2014) sustenta que uma qualidade de modelo único, apesar de ainda ser uma noção de qualidade hegemônica no campo científico, vem mudando em decorrência do processo de globalização, e a internacionalização é um dos fatores.

Dentre os indicadores de qualidade adotados pelo SINAES, Sousa (2017) enfatiza a internacionalização, dada sua importância no meio acadêmico. Além do SINAES, no sistema de avaliação da CAPES, a internacionalização também é um indicador de qualidade, compreendida como “um processo necessário para que se permita que a educação superior se torne responsiva aos desafios de uma sociedade globalizada” (CAPES, 2017, p. 44).

No entanto, atenta-se que, para a avaliação da qualidade dos diplomas estrangeiros, esse indicador foi desconsiderado, embora os atores envolvidos fossem pertencentes ao campo universitário brasileiro, no qual estão as comissões de avaliação de graduação e de pós-graduação no país.

Para Morosini (2014, p. 399): “a qualidade da educação superior na perspectiva da internacionalização prevê um cunho *qualitativo*, analisando princípios, atores, estratégias, relações e foco da internacionalização” que têm proximidade com a qualidade política. E, na

avaliação da qualidade dos diplomas, realizada no processo de revalidação, predomina a qualidade formal-instrumental.

Observa-se que a internacionalização é vista por Knight (2012) e Morosini (2014) como consequência da globalização e provoca novos olhares sobre um padrão de qualidade. No entanto, enquanto indicador de qualidade para a política brasileira de revalidação de diplomas estrangeiros, isso ainda é pouco explorado.

Relacionada à avaliação da qualidade, há que se registrar um ponto polêmico: o referente à elaboração de uma lista de cursos com reconhecida excelência acadêmica. O autor do PL, Senador Roberto Requião, defendia que a responsabilidade pela lista deveria ser do Ministério da Educação; não obstante, tanto os representantes dos portadores de diplomas estrangeiros quanto os representantes de órgão vinculados ao MEC, como CAPES e CNE, além de outros Senadores ressaltavam dificuldades em realizar esse processo de avaliação diante da amplitude de cursos existentes no mundo e de possíveis implicações diplomáticas. Como pode ser observado na abordagem de Aloysio Nunes:

[...] implica na capacidade que tem o MEC de fazer avaliação neste mundo onde as ciências são sem fronteiras. E aí, se ele não tiver condições, por exemplo, de fazer avaliação de uma universidade do Uzbequistão, o aluno que encontrou um curso de engenharia de petróleo ou coisa que o valha lá se verá prejudicado no seu direito individual de ver reconhecido seu diploma (BRASIL, 2013, p. 21).

Apesar disso, a lista permaneceu no PL substituto, posto que o Sistema ARCU-SUL é uma possibilidade de atender essa demanda, já que a lista dos cursos acreditados fica disponível para consulta. E, mesmo com diferenças no procedimento de avaliação existentes entre o sistema brasileiro e o mercosulino, a concepção de qualidade tem aspectos em comum.

Some-se ainda o fato de que as comissões que realizam a avaliação dos cursos no ARCU-SUL podem contar com a participação de agentes do campo universitário brasileiro. Segundo o manual do Sistema ARCU-SUL, as comissões são compostas por três ou mais avaliadores, dos quais ao menos dois não devem pertencer ao país do curso que é avaliado (MERCOSUL, 2015a).

Os cursos acreditados pelo ARCU-SUL recebem um certificado de qualidade e passam a compor uma lista que fica disponível para consulta pública⁵⁶. Dessa forma, acompanhando a internacionalização da educação superior, a noção de garantia de qualidade

⁵⁶ Disponível em:

<<http://sistemaarcusul.mec.gov.br/arcusul/pages/pesquisaexterna/pesquisarCursoExterno.seam>>.

“compreendida como uma expressão do ato formal de certificação de uma instituição ou programa para efeitos de informações públicas e fins burocráticos jurídicos” se fortalece (MOROSINI, 2014, p. 390).

Ainda sobre a elaboração da lista, observou-se que, durante as audiências, a CAPES sugere a construção de um banco de dados que proporcione informações sobre os processos de revalidação de diplomas. Essa sugestão é acolhida pelos elaboradores da política e, em parceria com a SESU, a CAPES desenvolve o Portal e a Plataforma Carolina Bori. Por meio dela é elaborada uma lista composta por cursos estrangeiros com diplomas revalidados por IES brasileiras, através da tramitação normal, que atendem às demais exigências previstas na Resolução CNE/CES n. 3/2016 e na Portaria MEC n. 22/2016, sendo contemplados pela tramitação simplificada.

Os diplomas estrangeiros para os quais se aplica esse processo de tramitação diferenciado foram emitidos por cursos que, de uma forma ou de outra, já passaram por processo de avaliação de sua qualidade, realizado por agentes do campo universitário.

O processo de revalidação de diplomas é considerado como uma avaliação de qualidade, como afirma Luiz Roberto Liza Curi, relator no CNE. Assim, o diploma só pode ser revalidado se houver um processo avaliativo, seja pelo trâmite normal, seja pela tramitação simplificada.

4.4.2 Revalidação Automática, Tramitação Simplificada e Tramitação Normal

A possibilidade de revalidação automática para diplomas oriundos de cursos com qualidade comprovada é a proposta do Projeto de Lei, e esse é o grande desencadeador dos embates entre os que se posicionam contra ou a favor da proposta. O projeto altera o Art. 48 da LDB/1996 que estabelece que a revalidação dos diplomas de graduação estrangeiros será realizada por universidades públicas.

Segundo o dicionário Houaiss (2009), o que é automático necessariamente se realiza, sem intervenção de novas causas. Assim, essa forma de revalidação dispensa a avaliação do diploma pelas universidades brasileiras, o que gerou muitos questionamentos entre os elaboradores da política, principalmente, por parte do que se posicionam contra essa mudança.

Tornando-se automática, a revalidação seria um direito, o direito de ter o diploma revalidado no Brasil. Esse direito em sentido subjetivo assegura o poder de ação de um indivíduo para que seja cumprido o que lhe é assegurado (SILVA, 2008).

Dessa forma, Silva (2015, p. 437) define direito subjetivo como “um direito exercitável segundo a vontade do titular e exigível na via jurisdicional quando seu exercício é obstado pelo sujeito obrigado à prestação correspondente”. Com isso, se o diploma não fosse revalidado, o indivíduo poderia acionar o Poder Judiciário para que seu direito ao diploma revalidado fosse garantido.

Sem a automaticidade, o portador de diploma estrangeiro que deseja atuar no Brasil tem o direito de submeter seu diploma ao processo de revalidação junto a uma universidade brasileira; assim ele tem o direito subjetivo de que seu diploma seja analisado, e a universidade não pode se abster de efetuar tal processo. Para isso ela deverá constituir uma comissão para analisar o atendimento às exigências estabelecidas pela LDB e às normatizações publicadas pelo Ministério da Educação e de seus órgãos competentes como a CNE; essa comissão emitirá parecer pela revalidação ou não do diploma.

Quando esses portadores de diplomas entendem que seu direito foi negado, entram com ações junto ao Poder Judiciário brasileiro visando à revalidação de seus diplomas. Zeni (2018), ao analisar julgados do Supremo Tribunal Federal acerca desse assunto, infere que a tendência do judiciário é pela não revalidação automática em observância à legislação vigente; conclui que, de fato, “a revalidação de diploma não é um direito, pois se fosse, seria automática, e não seria necessário o procedimento administrativo conforme determina a legislação” (p.103).

Destaca-se que, durante a elaboração dessa política, o campo universitário lutou para manter a revalidação sob sua atribuição, ou seja, o campo seria o responsável por julgar se o diploma era passível ou não de ser revalidado. Assim, os diplomas, para serem revalidados, precisam passar por uma avaliação a fim de garantir a qualidade dos profissionais que atuam no país. E, somando forças com agentes políticos e organizações não governamentais, o referido campo conseguiu manter a revalidação sob sua responsabilidade.

Pontua-se que, mesmo sendo as universidades públicas as únicas autorizadas a revalidar diplomas de graduação, o segmento das IES privadas também apoia essa proposta, pois acredita que, se fosse aprovada a revalidação automática, poderia ocorrer uma expansão do fenômeno *crossborder* na educação superior, o que traria prejuízos financeiros para o grupo das instituições privadas – as mensalidades cobradas em algumas IES estrangeiras, especialmente, as sediadas no âmbito do MERCOSUL, são menores do que as cobradas no Brasil.

Com a revalidação automática, as universidades não interferem na revalidação; entretanto, durante as discussões não há questionamentos de como será feito o registro desse

diploma, e o PL 399/2011, inicial, não sugere alteração do *caput* do Art. 48 da LDB/1996, nem do parágrafo primeiro que estabelece a necessidade do registro e a observância de que ele será feito por universidade pública:

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.

A sugestão é a inclusão dos parágrafos 4 e 5,

“Art. 48

 § 4º Os diplomas de cursos de graduação, Mestrado ou Doutorado de reconhecida excelência acadêmica, expedidos por instituições de educação superior estrangeiras, poderão ter revalidação ou reconhecimento automático.
 § 5º O Poder Público divulgará, periodicamente, a lista dos cursos e instituições de que trata o § 4º deste artigo. (NR)”

Entende-se, assim, que, mesmo que as universidades não interferissem no processo de revalidação, são elas que farão o registro do diploma. No entanto, não houve nenhum questionamento do campo universitário ou do campo político sobre isso, que tenha sido registrado nas audiências e nas atas do CNE.

Cabe destacar que, para se registrar um diploma, mesmo que tenha sido emitido por uma IES nacional, é necessária a apresentação de documentos que comprovem a regularidade da instituição e a do curso efetuado no país, além da apresentação do diploma a ser registrado, do histórico escolar, dos documentos pessoais do formado no curso, os quais irão subsidiar o processo administrativo para que haja o registro do diploma⁵⁷.

Além disso, mesmo que o diploma seja emitido por IES brasileira, o portador somente poderá atuar profissionalmente no país após este documento ter sido registrado. O mesmo vale para o diploma estrangeiro – se a revalidação fosse automática, o diploma precisaria ser registrado por uma universidade.

Entrementes, mesmo opondo-se a essa forma de revalidação sugere-se a tramitação simplificada, uma proposta alternativa que tenta atender às demandas apresentadas nas audiências e na justificativa do PL, como, por exemplo, a demora na duração do período de conclusão dos processos e a demanda reprimida.

⁵⁷ Essas informações foram obtidas após consulta às políticas institucionais de registro de diplomas em universidades públicas, entre elas a UFGD (2010) e USP (2003).

A tramitação simplificada foi ganhando espaço nas discussões diante da rejeição à revalidação automática. E, antes mesmo da votação do PL substituto e da conclusão de sua tramitação no Senado Federal, o CNE já trabalhava para regulamentá-la.

Essa nova forma de realização do processo consiste na conferência documental, dispensando-se a análise do processo formativo, o que não é diferente do que é realizado para o registro de um diploma, seja estrangeiro, seja nacional. Com isso, nos casos de tramitação simplificada, quando a universidade for registrar o diploma ela já irá ter realizado parte do processo, cabendo apenas efetivá-lo.

A sugestão e a defesa da revalidação por tramitação simplificada são feitas por opositores à revalidação automática, como a Senadora Ana Amélia, o Senador Aloysio Nunes, o representante do CNE, Luiz Roberto Liza Curi, e outros que, ao mesmo tempo em que integravam o campo universitário, pertenciam a órgãos do Poder Executivo. Entretanto, não se identificam diferenças procedimentais entre uma forma e outra – a diferença se dá na nomenclatura utilizada.

Como já mencionado, infere-se que a manutenção do termo “automática” poderia causar descontentamento à população brasileira, em especial, à comunidade acadêmica e categorias profissionais, o que pode ter influenciado na decisão de mudá-lo para tramitação simplificada. Vale lembrar que as pesquisas de Krawczyk e Sandoval (2012) e Castro (2014), que tiveram como sujeitos a comunidade universitária, evidenciaram que, no Brasil, existia resistência para flexibilizar o processo de revalidação de diplomas. O que pode ter sido uma preocupação dos agentes políticos, já que a opinião da população é importante para quem ocupa um cargo como esse – seu posicionamento pode interferir no julgamento do eleitor, ao definir seu voto, como afirma Borba e Cervi (2017).

Outra ponderação pertinente é a de que, mantida a revalidação automática, o CNE só poderia regulamentá-la após o término do processo legislativo no Congresso Nacional; caso contrário, estaria desobedecendo à LDB, que assegura que a revalidação deve ser realizada pelas universidades, – o que não ocorre com a tramitação simplificada. Essa é a justificativa utilizada na proposta do Brasil para o Mecanismo regional de reconhecimento de títulos de educação superior do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM): “não há como inserir nenhum processo automático de revalidação a não ser que seja feito pelas universidades públicas brasileiras, conforme determinado pelo artigo 48 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação Brasileira, de 1996” (MERCOSUL, 2015b, p.1); e, com base nisso, propõe a revalidação facilitada que, na legislação nacional, surge como tramitação simplificada.

A tramitação simplificada assegura que a revalidação será realizada pelas universidades, mesmo que o procedimento seja o mesmo utilizado para o registro. O termo “simplificado” é o que torna algo mais simples, menos complexo (HOUAISS, 2009), assim, mantém-se o processo de revalidação junto às universidades, além do registro.

Avalia-se que esse é o principal motivo de o Poder Executivo, via CNE, defender essa proposta junto aos agentes políticos contrários à revalidação automática; desse modo não será necessário aguardar a conclusão do processo legislativo, o que pode levar anos. Estabelecido o consenso pela tramitação simplificada, o CNE começa a proceder para regulamentá-la.

Importante enfatizar que, embora Luiz Roberto Liza Curi pertença ao campo universitário e se mostre defensor de suas ideias, em nenhum momento deixa de representar o Poder Executivo, sendo um dos principais atores no processo de elaboração dessa política.

Destaca-se que, desde 2010, o SEM vem trabalhando na construção de instrumentos de reconhecimento de títulos e o seu Plano de ação (2016-2020) tem como uma de suas prioridades a criação de um mecanismo, considerando os títulos emitidos por cursos acreditados pelo Sistema ARCU-SUL, que, a partir de um acordo, valide os títulos em sua totalidade, tanto no âmbito acadêmico quanto no profissional.

Antes de publicar a Resolução CNE/CES n. 3/2016, o Brasil já havia sugerido, para a proposta de elaboração do mecanismo de reconhecimento de títulos regional, a tramitação simplificada para os cursos acreditados pelo ARCU-SUL. No texto consolidado dessa proposta ficou definido que, para esses casos, não seriam exigidos requisitos acadêmicos adicionais, visto que sua qualidade já havia sido atestada pelo sistema de acreditação regional (MERCOSUL, 2016).

Nota-se que o Brasil mantém consenso com os demais países acerca da tramitação simplificada, vez que a legislação nacional não permite a revalidação automática e que a tentativa de realizar essa mudança já havia causado muitos embates internos e mostrou-se inviável. Portanto, ao mesmo tempo em que é influenciado pela política regional, o país também a influencia.

De todo modo, no âmbito nacional, da mesma forma como havia sido proposta a revalidação automática para casos cuja excelência acadêmica fosse reconhecida, na tramitação simplificada isso também acontece. Ao regulamentar a tramitação simplificada, o CNE assegura que os diplomas oriundos de cursos acreditados no ARCU-SUL serão contemplados por ela.

Souza (2018) afirma que, além do Brasil, esse movimento de mudanças na política nacional de revalidação de diplomas também ocorre em outros países membros do

MERCOSUL, e envolve, principalmente, o Sistema ARCU-SUL, que foi criado com a intenção de induzir a revalidação automática de diplomas entre os países do bloco.

No entanto, mesmo que a revalidação automática não tenha sido alcançada, observa-se a influência das políticas regionais sobre as nacionais, evidenciadas pela adoção da tramitação simplificada na política de revalidação de diplomas brasileira.

Vale retomar que, dos quatro atores do Poder Legislativo, três representavam o Brasil no MERCOSUL e, no Poder Executivo, o relator da comissão que trabalhou na regulamentação da tramitação simplificada também.

A tramitação simplificada, ao restringir o processo à averiguação da veracidade do documento, caracteriza-se como uma revalidação por chancela, realizada pela universidade que mantém a revalidação sob sua responsabilidade, mas sem a avaliação da qualidade do diploma. Essa avaliação já teria sido realizada por seus pares em processos anteriores, como o previsto no documento consolidado do MERCOSUL com diretrizes para o mecanismo regional.

Tal alternativa atende às demandas mercosulinas que têm como finalidade no Sistema ARCU-SUL a revalidação de diplomas no espaço regional. Possivelmente fortalecendo-o, ao tornarem o processo de revalidação mais simples para os cursos acreditados por ele – pois contribui com um fator de atração para estudantes brasileiros. Com isso, o número de cursos interessados em obter a acreditação deve aumentar.

Os demais diplomas, para serem contemplados com a tramitação simplificada, precisam que seus cursos já tenham três revalidações de diplomas por universidades diferentes, realizadas pelo processo de tramitação normal e sem a realização de atividades complementares. O que dificulta o acesso à forma simplificada de tramitação, posto que se exige três avaliações positivas por instituições díspares; a exigência para o ARCU-SUL, por sua vez, é a de que estando com a acreditação vigente, o curso está contemplado.

Na tramitação normal avalia-se o processo formativo por meio de documentos apresentados pelo candidato que, além do diploma, deve apresentar histórico escolar, projeto pedagógico indicando ementas das disciplinas e conteúdos ministrados, entre outros documentos que trazem informações sobre seu curso.

E, caso a comissão julgue necessário, poderão ser realizadas provas para avaliar se o portador possui o conhecimento necessário para desempenhar a profissão, de acordo com as exigências do Estado brasileiro.

Nesse ínterim, há que se observar as mudanças que a nova política traz para o processo de tramitação normal e evidencia influências do contexto de globalização e de regionalização

vividos no país. Tratam-se das peculiaridades trazidas nas legislações publicadas em 2016, Resolução CNE/CES n. 3 e Portaria do MEC n. 22.

Uma delas é a da dispensa de tradução juramentada para o inglês, o francês e o espanhol, com a justificativa de que são línguas dominadas na academia. Mas, além disso, cabe destacar que a maioria dos processos de revalidação é de diplomas emitidos por países que têm como língua oficial o espanhol; acredita-se que isso também tenha influenciado a escolha por essa língua.

Outro ponto é o da análise do processo de formação do portador do diploma, ela deve superar a comparação curricular, procedimento adotado antes da publicação dessas legislações. A orientação é ampliar esse olhar para que diferentes organizações curriculares sejam consideradas; pois, diante das várias estratégias de ensino que ocorrem no mundo, restringir a avaliação à comparação curricular limita as chances de se ter um profissional de excelência atuando no país, e não se contribui para o avanço das IES brasileira quanto às suas organizações curriculares.

Como defende Luiz Roberto Liza Curi:

[...] um processo que analisa diferentes organizações acadêmicas, diferentes organizações de pesquisas, enriquece tanto o currículo da instituição revalidadora como ajuda os sistemas de informação que serão disponíveis pela SESU, pela SERES, pela CAPES a disseminar para o país modelos inovadores de currículo. Isso é muito bom (BRASIL, 2014).

Assim, o que deve ser considerado são as habilidades e as competências adquiridas pelo diplomado para que possua o perfil esperado para atuar no Brasil.

A criação do Portal e da Plataforma Carolina Bori é outro destaque importante em meio à globalização; independentemente do tipo de tramitação, simplificada ou normal, o interessado em revalidar seu diploma pode solicitar a abertura do processo, mesmo estando fora do país. Nesse sistema informatizado os documentos devem ser digitalizados e inseridos na plataforma; durante o processo só será necessário que o portador do diploma compareça à instituição revalidadora, quando solicitado por ela. Nessa ótica, a informatização do processo favorece os profissionais que estão no exterior e desejam revalidar seus diplomas no Brasil.

Apesar de ser pouco explicitada nos documentos, a preocupação com o processo de globalização e de regionalização é expressa pela assessoria internacional do MEC, durante a audiência pública promovida pelo CNE, ao afirmar: “nós vivemos nas relações internacionais uma enorme demanda, uma enorme pressão sobre esse tema que vem ganhando contornos e relevância para os quais nós somos constantemente pressionadas a dar uma resposta [...]”

(BRASIL, 2014). E evidencia sua importância na elaboração da política de revalidação de diplomas, o que se tem buscado mostrar ao longo dessa tese.

Ainda, sobre a Plataforma, é necessário ressaltar a criação do sistema de reconhecimento de títulos para o MERCOSUL, que é um dos objetivos do grupo de trabalho GT- RT, do qual o Brasil participa.

Para que esse sistema funcione é necessário parceria com os países membros; segundo o documento consolidado do GT-RT: “Cada país determinará el mecanismo que utilizará respetando su normativa” (MERCOSUL, 2015b, p. 6). Na reunião que resultou na elaboração desse documento, o Brasil se comprometeu com a criação de um sistema de registro de diplomas estrangeiros, este que vinha sendo anunciado tanto nas audiências públicas do Senado quanto nas reuniões do CNE e que se indica ter resultado no Portal e na Plataforma Carolina Bori.

Dessa forma, observa-se ser essa Plataforma parte do “mecanismo” utilizado pelo Brasil para atender à demanda regional, fazendo parte do sistema mercosulino de reconhecimento de títulos, assim como para atender à demanda interna, que solicitava maior agilidade, transparência e controle dos processos de revalidação de diplomas.

De acordo com a definição de Estado adotada nesta tese, o Estado-nação não está imune às políticas supranacionais, há uma relação de forças direcionadas para interesses ora comuns, ora contrários, nesse caso se estabelece uma medida local que demonstra confluência de interesses regionais e locais.

Nota-se, ao se analisar o processo legislativo que trata da revalidação de diplomas estrangeiros, que o conjunto de fatores aqui considerados, – que partem do contexto nacional e internacional, envolvendo a descrição do perfil e a vinculação de seus atores, a fidedignidade dos dados e documentos, até chegar a identificar os argumentos e os conteúdos que permearam as discussões dos representantes do campo político e universitário neste processo –, permitem afirmar que os mesmos serviram de condicionantes para a produção da política de revalidação de títulos estrangeiros, tendo como característica a intencionalidade da simplificação do processo, alterando os procedimentos até em então em curso no país.

A política advinda das ações e intenções dos Poderes Legislativo e Executivo produziu a tramitação simplificada de diplomas estrangeiros como resposta do Estado brasileiro para a sociedade, permeada de embates e instabilidades acerca da temática, estabelecendo consenso diante do que se considerou como melhor mecanismo para a garantia da qualidade dos profissionais formados no exterior.

Segundo Cellard (2010), após desenvolver as etapas apresentadas, é a hora de reuni-las, para que o pesquisador apresente uma interpretação coerente dos documentos analisados com base na temática, no questionamento inicial e nos objetivos da pesquisa. E, assim, desenvolvem-se as considerações finais apresentadas a seguir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa elegeu como tema a revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil. Mais especificamente, teve como objetivo analisar o processo de elaboração da política de revalidação de diplomas de graduação nos Poderes Legislativo e Executivo brasileiro com vistas a revelar fatores que a condicionaram.

A elaboração de determinada política inicia-se antes mesmo da inclusão de sua temática na agenda governamental. De modo que, para compor essa agenda, seu tema deve ser privilegiado diante de inúmeros outros assuntos que a compõem.

Assim, a definição da agenda e o processo de feitura de uma política se dão em um cenário de embates e disputas, em uma arena onde os atores se posicionam ora de forma convergente, ora divergente. Influenciados por interesses do grupo ao qual representam e por suas próprias concepções, os atores lutam para que suas propostas sejam aceitas e contempladas no texto final.

Diante dessa perspectiva, questionou-se: Por que a política de revalidação de diplomas foi incluída na agenda do Estado brasileiro, configurada pelos Poderes Legislativo e Executivo? Por que a proposta inicial do Legislativo propunha a revalidação de forma automática? Quais as contradições e embates que permearam o processo de elaboração da política de revalidação de diplomas? Quem foram os atores e quais os argumentos utilizados por eles para defenderem seus posicionamentos? Quais fatores condicionaram a sua consecução formal? Há influências da política regional mercosulina no processo de elaboração dessa política nacional?

Ao longo desta tese apresentaram-se os dados que permitiram chegar às respostas aos problemas levantados, que são aqui sintetizadas.

Quanto à definição da agenda, observou-se que as demandas internacionais e nacionais contribuíram para a inclusão da temática na agenda governamental, tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo brasileiro. Destaca-se, aqui, que as políticas regionais desenvolvidas pelo Setor Educacional do MERCOSUL buscam, na educação superior, um meio para a promoção da integração regional, visando à circulação de bens e pessoas. E, para isso, estuda e cria estratégias objetivando promover a revalidação de títulos entre os países que compõem esse bloco econômico, o que facilita e estimula a formação e a atuação de profissionais com nível superior nos diferentes Estados do MERCOSUL.

Outro fator de influência, que também está relacionado ao processo de regionalização, mas acontece em âmbito nacional, refere-se ao aumento da demanda de diplomas estrangeiros a serem revalidados por universidades brasileiras. Consequência, principalmente, do aumento do número de brasileiros que concluíram seus estudos no exterior e desejam atuar profissionalmente no Brasil. O interesse por estudar no exterior pode estar relacionado ao número insuficiente de vagas ofertadas para determinados cursos no Brasil e à diferença de valores praticados entre as IES privadas brasileiras e as demais IES dos países do MERCOSUL, considerando a taxa cambial.

Nesse contexto, a política de revalidação de diplomas é engendrada em meio ao processo de globalização e de regionalização em que vive o país; este que já vinha em um movimento de adequação de sua legislação, procurando atender às demandas provocadas pela conjuntura internacional, o que é configurado pelas publicações do Poder Executivo via Resoluções do CNE e Portarias do MEC.

Essas ações do Estado brasileiro vinham recebendo críticas decorrentes de olhares divergentes sobre a flexibilização da política nacional diante da supranacional, inclusive, de órgãos vinculados ao próprio Poder Executivo e compostos por agentes do campo universitário, como a CAPES.

Quanto à participação dos atores nos cenários onde se deu a elaboração da política (Legislativo e Executivo), observou-se maior diversidade no Congresso Nacional – além dos legisladores, estiveram presentes representantes do Poder Executivo, da comunidade universitária brasileira, de categorias profissionais e de portadores de diplomas estrangeiros.

No âmbito do Conselho Nacional de Educação, a participação limitou-se aos representantes do Poder Executivo e aos agentes do campo universitário. Atenta-se que o consenso pela tramitação simplificada ocorreu no Senado – a decisão política já havia sido tomada, mas a regulamentação ocorreu no CNE, que definiu os procedimentos a serem adotados. De todo modo, os atores vinculados a esses grupos participaram de todo o percurso de elaboração da política em tela.

Ainda relativamente ao processo de construção da política de revalidação de diplomas, ele foi eivado de embates provocados pela morosidade dos processos administrativos; pela falta de critérios para a análise do mérito pelas universidades; pela avaliação ou não da qualidade e, principalmente, pela revalidação automática para diplomas emitidos por cursos com excelência acadêmica reconhecida. Diante dessa possibilidade, o processo administrativo, realizado pelas universidades brasileiras, que tem como finalidade avaliar a formação recebida pelo portador do título, seria dispensado.

As discussões foram permeadas pela avaliação ou não da qualidade dos cursos ofertados no exterior, especialmente em países que pertencem ao MERCOSUL; ressaltava-se a política brasileira de avaliação de cursos e seu reconhecimento internacional. Sobre isso, estudos com a comunidade acadêmica brasileira mostram que o país entende ter uma qualidade de ensino superior à dos demais países desse bloco econômico.

Representantes de portadores de diplomas acusaram que essa pode ser a causa do grande número de não revalidação de diplomas estrangeiros, bem como da morosidade nos processos de revalidação e da falta de critérios nas universidades para realizar o processo administrativo.

Ao se perceber que a rejeição à revalidação automática se configurava como um entrave para a aprovação da proposta, o termo foi substituído por tramitação simplificada. A importância de um Projeto de Lei era indiscutível, pois as medidas tomadas pelo Poder Executivo não haviam resolvido, satisfatoriamente, o problema.

Com isso, entende-se que as demandas provocadas pelo processo de regionalização, a importância dada à avaliação da qualidade do diploma, somados à resistência ao termo “automática” foram fatores que condicionaram o consenso pela tramitação simplificada no Congresso Nacional.

Após o consenso, o Poder Executivo, que já vinha participando das discussões e que tinha um grupo de trabalho específico para discutir essa política no CNE, debruçou-se sobre uma proposta de regulamentação que incluía a tramitação simplificada e contemplava outras sugestões propostas no âmbito do Legislativo. Ademais, a proposta buscava atender às demandas que incluíssem o assunto nas agendas dos Poderes do Estado brasileiro.

Nas discussões ocorridas, tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Executivo, estiveram presentes atores em posições simbólicas, uma vez que ocupavam simultaneamente espaços de formulação da política nacional e da supranacional. Na política nacional estavam em posições decisórias – proponente do PL, relator e membro de comissões que instigaram os debates. Na política supranacional participaram como representantes brasileiros do PARLASUL e do SEM, vinculados ao MERCOSUL. Nesse sentido, tornaram-se mobilizadores das decisões nos dois espaços, sendo figuras-chave no processo.

Registre-se que, mesmo os que se posicionaram contrários à revalidação automática, não foram contrários à mudança na política e defenderam a simplificação do processo de revalidação que contemplou cursos acreditados pelo Sistema ARCU-SUL.

Destarte, ressalta-se, mais uma vez, que a política de revalidação de diplomas foi elaborada a partir de uma agenda comum de diferentes Poderes do Estado brasileiro, de modo

que, apesar de aparentes divergências, Legislativo e Executivo, representantes do campo político e do campo universitário trabalharam juntos para atender a uma agenda que passou a ser do Estado brasileiro, diante de uma demanda regional e local.

Mesmo posicionando-se contrários à revalidação automática, os legisladores que compunham o grupo de oposição ao governo sugeriram e atuaram junto aos representantes do CNE para que houvesse consenso sobre a tramitação simplificada, o que atendia a uma demanda que, também, era do Executivo. Tal postura põe em evidência o fato de que a tramitação simplificada é o melhor exemplo da interface entre os dois Poderes no processo de elaboração da política de revalidação de diplomas.

A atuação dos membros do CNE, ao se posicionarem contra a revalidação automática, representou o pensamento do campo universitário, mas também o do Poder Executivo, quando este defende e regulamenta a tramitação simplificada de forma que ela atenda aos compromissos firmados entre o governo brasileiro e o MERCOSUL. Inclusive, sem a necessidade de se alterar a LDB/1996 – a tramitação simplificada mantém a revalidação sob a responsabilidade das universidades.

Dessa forma, mesmo que o Projeto de Lei que tramita no Congresso Nacional não seja aprovado, as decisões tomadas naquele cenário já foram contempladas na nova regulamentação do Poder Executivo, que busca solucionar um problema comum. Nesse sentido, fica secundarizada a importância da aprovação final do Projeto de Lei, em trâmite no Poder Legislativo.

Um fato importante é o de que o Projeto de Lei inicial, que previa a revalidação automática, não solicita mudanças quanto ao registro do diploma, que é realizado junto a uma universidade brasileira, seja ele obtido no exterior e revalidado no Brasil, seja ele obtido em território nacional. A normatização que regulamenta a tramitação simplificada estabelece procedimentos para a revalidação, os quais são semelhantes aos adotados pelas universidades para a efetivação desse registro.

Isso evidencia que a mudança do PL inicial para o PL substituto, aprovado no Senado e encaminhado à Câmara dos Deputados, não se restringiu apenas a uma nomenclatura, mas, de fato, viabilizou a elaboração da nova regulamentação, que manteve as universidades como envolvidas no processo; no entanto, agora, restritas aos procedimentos administrativos e de chancela da revalidação, especificamente nos casos de tramitação simplificada.

O campo universitário, para além do CNE, cedeu à tramitação simplificada ao compreender que ela dependia de uma avaliação prévia acerca da qualidade do diploma, ou

por meio dos procedimentos seguidos no Brasil ou por meio do modelo de avaliação adotado em âmbito regional.

Entretantes, não se pode deixar de advertir que a estratégia usada pelos principais atores da política proporcionou a ampliação do debate por intermédio das audiências públicas e da consulta aos agentes do campo. Com isso foram incluídas sugestões, incorporadas solicitações. Tal fato fez com que a elaboração da política, em sua dimensão normativa, assumisse características de construção coletiva, o que também pode ter favorecido a tomada de decisão do campo universitário quanto à tramitação simplificada, no que se refere aos cursos de graduação.

Ainda cabe ressaltar que, mesmo compreendendo que a revalidação automática, como foi proposta no Projeto de Lei inicial, e que a tramitação simplificada, na forma como foi regulamentada, aflua nos procedimentos realizados, o termo “simplificada” trouxe menor rejeição que o termo “automática”, facilitando o consenso estabelecido no âmbito do Legislativo, assim como sua regulamentação no Executivo.

De todo modo, a atual política de revalidação de diplomas brasileira atende a demandas provocadas pelo processo de globalização e, conseqüentemente, de regionalização. Esta última, representada pelo MERCOSUL, influencia de forma contundente na feitura da política brasileira em tela. O que é evidenciado pelo estabelecimento da tramitação simplificada, que contempla diplomas emitidos por cursos acreditados por seu sistema de acreditação, o ARCU-SUL.

Diante do exposto, pode-se comprovar a tese defendida neste trabalho, quando se afirma que a regulamentação da tramitação simplificada, engendrada em meio à rejeição da revalidação automática, não a faz díspar desta, além de atender às demandas provocadas pelo processo de regionalização.

Destaca-se que o levantamento bibliográfico produzido explicitou a carência de estudos envolvendo o objeto de estudo em questão. Esse fato, por um lado, relevou o ineditismo da pesquisa; por outro, implicou dificuldades de acesso a informações científicas disponíveis na literatura do campo educacional.

Nesse sentido, para suprir tais dificuldades, direcionou-se o estudo para a pesquisa documental em fontes primárias, de forma a suprir a lacuna das fontes secundárias. Essa forma de estudo levou à diversificação dos usuais espaços de coleta de dados, o que propiciou a construção de *corpus* documental diretamente obtido junto aos técnicos responsáveis pelos registros e pela disponibilização dos materiais produzidos nos âmbitos dos Poderes Executivo e Legislativo, com acesso de primeira mão. Por isso, apresenta-se, em anexo, parte desse

material, por acreditar que ele possa contribuir para a compreensão do texto; e, um CD-ROM contendo um conjunto de documentos que podem subsidiar a elaboração de novos estudos e pesquisas sobre o tema.

Por fim, entende-se que os questionamentos feitos no início foram respondidos e os objetivos alcançados. Entretanto, destaca-se que esta pesquisa se limitou, como proposto, a analisar a fase de elaboração/reelaboração da política de revalidação de cursos estrangeiros, explicitando a atuação do Estado brasileiro nesse processo.

Tal fato permite considerar, ainda, que há demandas para novas pesquisas sobre a temática, especialmente para aquelas que se reportem aos efeitos da política de revalidação, a partir dos atuais marcos normativos; ao monitoramento da tramitação do Projeto de Lei e demais proposições que tratam da temática, e que estão em tramitação junto ao Congresso Nacional; às implicações das normas vigentes nos processos de reconhecimento de títulos de pós-graduação estrangeiros, que, também, têm apresentado demandas crescentes de títulos emitidos por instituições sediadas nos países que compõem o MERCOSUL.

REFERÊNCIAS

ABPÓS-MERCOSUL – Associação Brasileira de pós-graduados no MERCOSUL. **Portal da ABPÓS-MERCOSUL**, 2018. Disponível em: <<http://www.abposmercosul.com.br/>> Acesso em: 06 ago. 2018.

AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, v. 22, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.

AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação**, São Paulo: Cortez, 2000.

ALMEIDA JUNIOR, V. P.; CATANI, A. M. Algumas características das políticas de acreditação e avaliação educação superior da Colômbia: interfaces com o Brasil. **Avaliação**, Sorocaba, v. 14, n. 03, nov. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141440772009000300003&script=sci_arttext> Acesso em: 15 de janeiro de 2017.

ALVARES, A. L. T. **Educação Superior Além-Fronteiras: um olhar sobre as estratégias institucionais para atratividade de estudantes brasileiros**. 2015. 170 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2015.

ALVARES, A. L. T.; REAL, G. C. M. Educação superior e mobilidade nas faixas de fronteira: alguns efeitos da política em curso. **Revista Iberoamericana de Estudos em Educação**, v. 9, n. 4, p. 930-944, 2014.

ANDRÉS, A. **A educação superior no Setor Educacional do MERCOSUL**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2009_9885_.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

ANDIFES – Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior. **Portal da ANDIFES**, 2018. Disponível em: <<http://www.ANDIFES.org.br/>> Acesso em: 06 ago. 2018.

ANM – Academia Nacional de Medicina. **Portal da ANM**, 2018. Disponível em: <<http://www.anm.org.br/>> Acesso em: 06 ago. 2018.

ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. **Ofício Conjunto ANPED-043/2016**, 30 de junho 2016. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/oficio_conjunto_anped_043_2016_nota_repudio_nomeacoes_cne.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2018.

ANPG – Associação Nacional de Pós-graduandos. **Portal ANPG**, 2018. Disponível em: <<http://www.anpg.org.br/>> Acesso em: 06 ago. 2018.

ANPGIEES. Associação Nacional de Pós-graduados em Instituições Estrangeiras de Ensino Superior. **Portal ANPG**, 2018. Disponível em: <[http://www. http://www.anpgiees.org.br/](http://www.anpgiees.org.br/)> Acesso em: 06 ago. 2018.

ARNAUD, A. J.; JUNQUEIRA, E. B. (Orgs.). **Dicionário de Globalização: direito e ciência política**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, São Paulo, fev. 2003.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 2. ed. ampliada. Campinas: Autores Associados, 2001.

AZEVEDO, J. M. L. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. **RBP**, v. 27, n. 3, p. 361-588, set./dez. 2011.

AZEVEDO, M. L. N. Internacionalização regional e educação superior: regulações e crises no MERCOSUL. In.: FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013, p. 183-204.

BALL, S. J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BARBOSA, G. H. **Democracia Participativa no Brasil: a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (1997-2007)**. São Carlos, 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, 2012.

BARRETO, E. S. S.; PINTO, R.P., Avaliação de programas educacionais: indagações metodológicas e disseminação de resultados IN: BARREIRA, C. R. N; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. IEE/PUC-SP, São Paulo, 2001.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BATISTA, P. M. O MERCOSUL e os interesses do Brasil. **Estudos avançados**, v. 8, n. 21, p. 79-95, 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v8n21/06.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BORBA, F; CERVI, E. U. A relação entre propaganda, dinheiro e avaliação de governo no desempenho de candidatos em eleições majoritárias no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 754-785, set./nov. 2017.

BOURDIEU, P. **Escritos de Educação**. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2015a.

BOURDIEU, P. **A Distinção: crítica social do julgamento**. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2015b.

BOURDIEU, P. **Homo academicus**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2017.

BOURDIEU, P. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, p.193-216, jan./jul. 2011.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL. Decreto n. 80.419, de 27 de setembro de 1977. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 set. 1977, Seção 1, p. 12908. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-80419-27-setembro-1977-429328-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

BRASIL. Decreto n. 13.609, de 21 de outubro de 1943. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 out. 1943, Seção 1, p. 15752. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-13609-21-outubro-1943-468062-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

BRASIL. Portaria Interministerial MEC/MS n. 278, de 17 de março de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 53, 18 mar. 2011b, Seção 1, p. 12. Disponível em:
<http://download.inep.gov.br/educacao_superior/revalida/portaria/2011/portaria_n278_17032011_revalida.pdf>. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL, Câmara dos Deputados Federais. Resolução n. 17 de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**. Brasília, 1989. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL, Câmara dos Deputados Federais. Projeto de Lei nº 7.841, de 2014 (Do Senado Federal), com inclusão de apensados e atualização do despacho. **Atividade Legislativa**. Brasília, 2014a. Disponível em: dos Deputados:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620971>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

BRASIL, Câmara dos Deputados Federais. Projeto de Lei n. 903, de 2015. **Atividade Legislativa**. Brasília, 2015a. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620971>>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL, Câmara dos Deputados Federais. Projeto de Lei n. 118, de 2015. **Atividade Legislativa**. Brasília, 2015b. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620971>>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL, Câmara dos Deputados Federais, Comissão de Seguridade Social e Família. Projeto de Lei nº 4.067, de 2015. **Atividade Legislativa**, Brasília, 2015c. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1577655&filena me=Parecer-CSSF-10-07-2017>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL, Câmara dos Deputados Federais, Comissão de Seguridade Social e Família.

Atividade Legislativa, Brasília, 2016. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=79284CE0EC0983E19E8D13E086F4DA18.proposicoesWebExterno1?codteor=1468327&filename=Parecer-CSSF-15-06-2016>. Acesso em: 14 jun. 2017.

BRASIL, Senado Federal. Resolução n. 93 de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. **Portal da Câmara dos Deputados**. Brasília, 1970. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Ata da 14ª Reunião Conjunta das Comissões Permanentes, realizada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (16ª reunião) e pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (14ª reunião). **Audiência Pública**, realizada em 12 de abril de 2012. Brasília, 2012.

BRASIL. Senado Federal. Ata da 10ª Reunião Extraordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. **Audiência Pública**, realizada em 12 de abril de 2013. Brasília, 2013a.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 399, de 2011. **Diário do Senado Federal** de 07 de julho de 2011. Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, Brasília-DF, 2011a. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias//materia/101049>>. Acesso em: 19 out. 2013.

BRASIL. Senado Federal. Parecer n. 621, de 2014. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. **Diário do Senado Federal** de 19 de julho de 2014. Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, Brasília-DF, 2014b.

BRASIL. Senado Federal. Parecer n. 622, de 2014. Comissão de Educação, Cultura e Esporte. **Diário do Senado Federal** de 19 de julho de 2014. Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, Brasília-DF, 2014c.

BRASIL. Senado Federal. Audiências públicas interativas. **Portal do Senado Federal**, Brasília, 2018a. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em 04 abr. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Ata nº 01, de 28 de janeiro de 2013**. Brasília, 2013d.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Ata nº 03, de 18 de fevereiro de 2013**. Brasília, 2013b.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Ata nº 09, de 06 de maio de 2013**. Brasília, 2013c.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Indicação CNE/CES nº 1/2011**, de 02 de março de 2011. Brasília, 2011c.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CES n° 56/2015**, de 11 de fevereiro de 2015. Brasília, 2015d.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CES n° 309/2015**, de 06 de agosto de 2015. Brasília, 2015e.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CES n° 539/2016**, de 05 de outubro de 2016. Brasília, 2016c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Processo n° 23001.000025/2011-6**. Abertura em 03 de março de 2011. Brasília, 2011d.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Nota técnica n° 04-29/2015 - CNA/CGAA/DAV/CAPEs**, de 18 de junho de 2015. Brasília, 2015f.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Texto orientador para a audiência pública sobre a elaboração das normas e procedimentos acerca da revalidação e do reconhecimento de títulos emitidos no exterior**. Brasília – DF, jun. 2014d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15699-texto-referencia-revalidacao-de-diplomas-jun2014&category_slug=maio-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 06 out. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Audiência Pública**, realizada em 06 de junho de 2014. Gravação de áudio digital. Acervo do Ministério da Educação. Brasília, 2014e.

BRASIL. Conselho Federal de Educação. Portaria Presidencial n° 23, de 10 de junho de 1971. Fixa normas para a revalidação de diplomas e certificados de cursos de graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Brasília: **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 11, fev. 1971a.

BRASIL. Conselho Federal de Educação. Resolução CFE n° 3, de 10 de junho de 1985. Dispõe sobre a revalidação de diplomas e certificados de cursos de graduação e pós-graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Brasília: **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 8332, jun. 1985.

BRASIL. Conselho Federal de Educação. Resolução CFE n° 43, de 31 de março de 1975. Fixa normas para a revalidação de diplomas e certificados de cursos de graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Brasília: **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 7, maio 1975a.

BRASIL. Conselho Federal de Educação. Resolução CFE n° 44, de 18 de dezembro de 1975. Fixa normas para a revalidação de diplomas e certificados de cursos de pós-graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Brasília: **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 8, maio 1975b.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Fluxo processual do CNE. **Portal Ministério da Educação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=50061-fluxo-processual-do-cne-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 01 nov. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 1, de 29 de janeiro de 2002. Estabelece normas para a revalidação de diplomas de graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Brasília: **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 11, fev. 2002. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13192%3Aresolucao-ces-2002&catid=323%3Aorgaos-vinculados&Itemid=866>. Acesso em: 27 out. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 7, de 25 de setembro de 2009. Altera o §2º do art. 8º da Resolução CNE/CES nº 8, de 4 de outubro de 2007, que estabelece normas para a revalidação de diplomas de graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Brasília: **Diário Oficial da União**, 28 set. 2009, Seção 1, p. 30. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rces007_09.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 8, de 04 de outubro de 2007. Altera o Art. 4º e revoga o art. 10 da Resolução CNE/CES nº 1/2002, que estabelece normas para a revalidação de diplomas de graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2007. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/rces008_07.pdf>. Acesso em: 27 out. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES n. 3 de 22 de junho de 2016. Dispõe sobre normas referentes à revalidação de diplomas de cursos de graduação e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. **Portal do Ministério da Educação**, Brasília, 2016a. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=44661-rces003-16-pdf&category_slug=junho-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, n. 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº. 5.518, de 23 de agosto de 2005. Promulga o acordo de admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República**. Brasília, 2005b. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5518.htm> Acesso em: 27 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República**. Brasília, 1996. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República**. Brasília, 1961. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 17 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República**. Brasília, 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm>. Acesso em: 17 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República**. Brasília, 1971b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 17 mar. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 22, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre normas e procedimentos gerais de tramitação de processos de solicitação de revalidação de diplomas de graduação estrangeiros e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 9-11, dez. 2016b

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Apresentação. **Portal do Ministério da Educação**, 2018b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/apresentacao>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 668, de 12 de julho de 2018. Constitui Comitê Gestor de normas e procedimentos gerais de tramitação de processos de revalidação e reconhecimento de diplomas expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 30, 13 jul. 2018c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portal Carolina Bori**, 2018d. Disponível em: <<http://carolinabori.mec.gov.br/?pagina=carolinaBori>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

BRASIL. Portaria MEC nº 1.306, de 02 de setembro de 1999. Regimento do Conselho Nacional de Educação. **Portal do Ministério da Educação**, 1999. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP/RI.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9131.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

CANÊDO, L. B. Campo político. In: CATANI, A. M. et al. (Orgs.). **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. IN: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014, p. 87-122.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **MERCOSUL: Admissão de diplomas tem nova regulamentação**. Dez. 2009. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/MERCOSUL_NOVAS_REGRAS.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2015.

CARMO, E. F.; ZAIDAN FILHO, M.; MIYACHI, C. T. Sistemas Educacionais Sulamericanos: um estudo comparado entre Argentina, Brasil e Chile. **Revista Educação e Fronteiras** on-line, Dourados-MS, v. 4, n. 10, jan./abri. 2014. Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/viewFile/3650/pdf_209>. Acesso em: 05 nov. 2014.

CASASSUS, J. A reforma educacional na América Latina no contexto da globalização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

CASTRO, R. C. M. L. Percepções sobre o Setor Educacional do MERCOSUL e sua atuação visando à integração entre países por meio da educação superior universitária. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, v. 13, n. 25, p. 53-73, 2014.

CATANI, A. M. Campo universitário. IN: CATANI, A. M. et al. (Orgs.). **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e Comparando os Enfoques de Avaliação e de Análise de Políticas Públicas**: uma contribuição para a área educacional. 2007. 289 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Campinas, Campinas, 2007.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. 2. ed. Petrópolis: RJ: Vozes, 2010. p. 295-316.

CIOCCARI, L. A. **Autonomia universitária e a regularização de atos escolares**. 2010. 96f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CONARQ. Conselho Nacional de Arquivos (Brasil). Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos. **e-ARQ Brasil**: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011. Disponível em: <<http://www.siga.arquivonacional.gov.br/images/publicacoes/e-arq.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

CONCEIÇÃO, J. C. **A Expansão da Educação superior e os efeitos no processo de revalidação de títulos de graduação em Mato Grosso do Sul**. 2013. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2013.

CONCEIÇÃO, J. C. A política de revalidação de títulos de graduação no Brasil: dimensão normativa e embates. **Anais...** 36ª Reunião Nacional da ANPED – 29 de setembro a 02 de outubro de 2013, Goiânia-GO. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt113163texto.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

CONCEIÇÃO, J. C.; REAL, G. C. M. Revalidação de diplomas de cursos de graduação: uma análise da política em construção. **EccoS – Rev. Cient.**, São Paulo, n. 38, p. 129-144, set./dez. 2015.

CUNHA, L. A. **A universidade reformada**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

CURY, C. R. J. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.22, n.1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação?". **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, 2004.

DALE, R. Os diferentes papéis, propósitos e resultados dos modelos nacionais e regionais de educação. **Educação e Sociedade**, v. 30, n.108, Campinas, out. 2009.

DEMO, P. **A nova LDB**: ranços e avanços. 6. ed. Campinas: Parirus, 1998.

DEMO, P. **Avaliação qualitativa**. Campinas: Autores Associados, 2002.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior sem fronteiras cenários da globalização: bem público, bem público global, comércio transnacional? **Avaliação**, Sorocaba, v. 8, n. 4, p. 9-29, dez. 2003.

DINIZ, S. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n.1, p. 333-369, 2005.

DORNELLES, A. P. L. **A tramitação da lei 10.639 de 2003**: a construção de uma política pública educacional no Brasil no Congresso Nacional e no Conselho Nacional de Educação. 2010. 269 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC – SP, 2001. p. 15- 42.

ENGUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. da (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 93-110.

ESTEBAN, M. P. S. **Pesquisa qualitativa em educação**: fundamentos e tradições. Porto Alegre: AMGH, 2010.

FERRAZ JUNIOR, T. S. **Introdução ao estudo do direito**: Técnica, decisão e dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA FILHO, M. G. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FGV. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Verbete**. Julho. 2018. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed., Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. 3. ed., Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOPROP – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação. **Portal FOPROP**, 2018. Disponível em: <<http://www.foprop.org.br/>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

FREITAS, D. N. T. Ação reguladora da União e qualidade do ensino obrigatório (Brasil, 1988-2007). **Educar**. Curitiba, n. 31, p. 33–51, 2008.

HAMAMOTO, R. S. **Diplomas Estrangeiros na Força de Trabalho Médica Brasileira**. 2010. 118 f. Tese (Doutorado em Administração) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

HELD, D; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HIZUME, G. C.; BARREYRO, G. B. O Mecanismo experimental de acreditação do MERCOSUL (MEXA): a construção de um processo regional de certificação de qualidade de cursos de graduação. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 3 n.1, Campinas, SP, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://ojs.fe.unicamp.br/ged/RIESup/article/view/7680>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

HOUAISS. **Dicionário da língua portuguesa**. Instituto Antônio Houaiss e Editora Objetiva, 2009.

IANNI, O. **A era do globalismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

JESSOP, B. A globalização e o estado nacional. **Crítica Marxista**, São Paulo, v. 1, n. 7, p. 9-45, 1998.

KNIGHT, J. **Higher education crossing borders: guide implications of the General Agreement on Trade in Services (GATS) for cross-border education**. Paris: UNESCO, 2006.

KNIGHT, J. Cinco verdades a respeito da internacionalização. **International Higher Education/Ensino Superior Unicamp**, n. 69, p. 64-66, 2012. Disponível em: <<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ihe/IHE69port.pdf>> Acesso em: 29 maio 2017.

KRAWCZYK, N.; SANDOVAL, S. A. M. O Processo de Regionalização das Universidades do MERCOSUL: um estudo exploratório de regulação supranacional e nacional. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 647-668, maio/ago. 2012.

KROTSCH, P. La Universidad en el proceso de integración regional: el caso del Mercosur. **Perfiles Educativos**, v. 19, n. 77, abr./set. 1997.

KUNAKOV, N.; BOZZO, S. La revalidación práctica del título de médico cirujano a través de un método estandarizado: Experiencia de la Universidad de Chile. **Revista médica do Chile**. v. 143, n. 8, p.1058-1064, 2015.

LAHIRE, B. Crenças coletivas e desigualdades culturais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 983-995, set. 2003.

LIMA, P. G. **Tendências paradigmáticas na pesquisa educacional**. Artur Nogueira, SP: Amil, 2003.

MAINARDES, J. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v. 4, n. 1, p. 186-201, jan./abr., 2018. Disponível em: <<http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/399/649>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

MARQUES JÚNIOR, Alaor Messias. Fontes de informação jurídico-legislativas. **Perspect. cienc. inf.**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 1997. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/download/630/419>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

MARTINS, P. S. A política das políticas educacionais e seus atores. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 15, p. 13 – 32, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.jpe.ufpr.br/n15_2.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

MAZUOLLI, V. O. A questão do reconhecimento de títulos de mestrado e doutorado provenientes dos países do MERCOSUL. **Rev. Fac. Dir. UFG**, Goiânia, v.35, n. 01, p. 216-238, jan./jun. 2011.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. **Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai**, Assunção, 1991a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/TratadodeAssuncao.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Setor Educacional do MERCOSUL. **Protocolo de Intenções, de 13 de dez. de 1991**. Montevideo, Uy.: MERCOSUL. SEM, 1991b. Disponível em: <http://www.sic.inep.gov.br/pt/documentos/cat_view/98documentos-e-referencias/45-acordos--acuerdos--agreements/96-acordosde-ministros--acuerdos-de-ministros--ministers-agreements> Acesso em: 04 abr. 2017.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Conselho do Mercado Comum. **Decisão n. 07/1991**. Dispõe sobre a criação da Reunião de Ministros da Educação. Montevideo, 1991.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Conselho do Mercado Comum. **Decisão n. 07/1992**. Plano Trienal para o Setor Educação no contexto do MERCOSUL. Las Leñas, 1992.

MERCOSUL. Reunião de Ministros da Educação. **Ata n.06/1994** da VII Reunião de Ministros da Educação dos países signatários do tratado do Mercado Comum do Sul. Ouro Preto, 1994.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Setor Educacional do MERCOSUL. **Plano Trienal do Setor Educacional do MERCOSUL 1998**. [S.l.]: SEM, 1998a, 8 p. Disponível em: <<http://www.edu.mercosur.int/pt-BR/tratados/finish/7planos-planes/410-plano-trienal-1998-2000.html>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

MERCOSUL. Setor Educacional do MERCOSUL. **Memorando de Entendimento sobre a implementação de um mecanismo experimental de credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos de graduação universitária nos países do MERCOSUL (MEXA)**, de 19 de jun. de 1998b. Montevideo, Uy.: MERCOSUL. SEM, 1998. Disponível em: <<http://www.me.gov.ar/dnci/mercosur/docs>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. **Decisão CMC nº 04/99**. Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL. Asunción, 1999. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5975/12/innova.front/reconhecimento-de-titulos-nomercosul>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Setor Educacional do MERCOSUL. **Plano Estratégico 2001-2005**. SEM, 2001, 18 p. Disponível em: <<http://www.edu.mercosur.int/ptBR/tratados/finish/7-planos-planes/411-plano-2001-2005.html>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

MERCOSUL. Reunião dos Ministros de Educação dos países do MERCOSUL, Bolívia e Chile XXII. **Ata 02/02**. Memorando de entendimento sobre a implementação de um mecanismo experimental de credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos de graduação universitária nos países do MERCOSUL, 2002. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/46-2002/362-mercosur-rme-xxii-02-02.html>> Acesso em: 20 mar. 2017.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Setor Educacional do MERCOSUL. **Plan del Sector Educativo del Mercosur 2006-2010**. [S.l.]: SEM, 2006, 48 p. Disponível em: <<http://www.edu.mercosur.int/pt-BR/tratados/finish/7-planos-planes/412-plano-20062010.html>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Setor Educacional do MERCOSUL. **ProMARCA**. Montevideo, Uy.: MERCOSUL. SEM, 2007.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Conselho do Mercado Comum. **Decisão nº 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. Argentina, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/dec_017_conae.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2014.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Conselho do Mercado Comum. **Decisão nº 29, de 07 de dezembro de 2009**. 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. Montevideú, 2009. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/DEC29_PT.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2018.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Reunión del Grupo de Trabajo para el Reconocimiento de Títulos de Grado del MERCOSUR. **Acta nº 01/10, 13 e 14 de maio de 2010**. Buenos Aires, 2010. Disponível em: <<http://www.edu.mercosur.int/pt-BR/atas->

dereunioes-do-setor-educacional-do-MERCOSUL -cmc/viewcategory/1349-2010.html>. Acesso em: 02 nov. 2016.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Setor Educacional do MERCOSUL. **Plano de ação do Setor Educacional do MERCOSUL 2011- 2015**. [S.l.]: SEM, 2011, 80 p. Disponível em: <<http://www.edu.mercosur.int/pt-BR/plano-2011-2015.html>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Sistema ARCU-SUR. **Manual de Procedimientos Del Sistema**. 2015a. Disponível em:<http://edu.mercosur.int/arcusur/images/MANUAL_DEL_SISTEMA.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Reunión del Grupo de Trabajo para el Reconocimiento de Títulos de Educación Superior. **Acta nº 02/15, de 6 de noviembre de 2015**. Asunción, 2015b. Disponível em: <<http://www.edu.mercosur.int/pt-BR/atas-dereunioes-do-setor-educacional-do-MERCOSUL -cmc/viewcategory/1350-2015.html>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Reunión del Grupo de Trabajo para el Reconocimiento de Títulos de Educación Superior. **Acta nº 01/16, 14 e 15 de marzo de 2016**. Montevideo, 2016a. Disponível em: <<http://www.edu.mercosur.int/pt-BR/atas-dereunioes-do-setor-educacional-do-mercosul -cmc/viewcategory/1351-2016.html>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Setor Educacional do MERCOSUL. **Plano de ação do Setor Educacional do MERCOSUL 2016- 2020**. [S.l.]: SEM, 2016b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/es-ES/plano-2011-2015/160-plan-de-accion-2016-2020.html>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Saiba mais sobre o MERCOSUL. **Portal do MERCOSUL**, 2018. Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-MERCOSUL> >. Acesso em: 24 ago. 2018.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

MORAES, F. Executivo e Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 45-52, 2001.

MOROSINI, M. C. Estado do conhecimento sobre a internacionalização da educação superior: conceitos e práticas. **Educar**. Curitiba, n. 28, p. 107-124, 2006.

MOROSINI, M. C. Qualidade da Educação Superior e Contextos Emergentes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 385-405, jul. 2014.

OFFE, C. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação – Contribuições à determinação das funções sociais do sistema educacional. **Educação e Sociedade**, n. 35, p. 9-57, abr. 1990.

OLIVEIRA, G. F. O.; MENDES, M. L. G. C. A verdade como um problema epistemológico. **Revista Espaço acadêmico**, n.182, p. 36-44, jul. 2016.

PACHECO, L. B. **Como se fazem as leis**. 3. ed. Brasília: Câmara, 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/jovensenador/menu/atividade-legislativa/home/arquivos/como-se-fazem-as-leis>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

PACKER, A. L.; COP, N.; SANTOS, S. M. A Rede SciELO em Perspectiva. In: PACKER, A. L. et al (Org.). **SciELO - 15 Anos de Acesso Aberto: um estudo analítico sobre Acesso Aberto e comunicação científica**. – Paris: UNESCO, 2014.

PACKER, A. L.; MENEGHINI R. O SciELO aos 15 anos: *raison d'être*, avanços e desafios para o futuro. In: PACKER, A. L. et al (Org.). **SciELO - 15 Anos de Acesso Aberto: um estudo analítico sobre Acesso Aberto e comunicação científica**. – Paris: UNESCO, 2014.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: SOUZA, E. C. B. M. de (Org.). **A avaliação e a formulação de políticas públicas em educação: leituras complementares**. Brasília: MEC/UnB, 1998. p. 35-62.

PALUMBO, D.J. **Public policy in America: government in action**. 2a. ed. Florida – EUA: Harcourt Brace & Company, 1994.

PARSONS, W. **Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Miño y Dávila Editores, 2007.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Processo legislativo**. 2. ed. Niterói: Impetus, 2005.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “quem manda?”. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 401-42, out. 2005.

PERROTA, D. Mercosur, regionalismo regulatorio y gobernanza de la educación superior. **Relaciones Internacionales**, n. 51, p. 1-22, 2016.

PERROTA, D. Realidades presentes – concepções ausentes? La relación entre los niveles educacional e regional em la construcción de políticas de educación superior em el MERCOSUR. **Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones em Educación Superior del MERCOSUR**. n.1 Sector Educativo del MERCOSUR (SEM)/ Comision Regional Coordinadora de Educación Superior, p. 4-17, 2012.

PETRY, E. C. **LDB - Lei de Diretrizes e bases: uma abordagem orientada**. Porto Alegre: AGE, 2002.

REAL, G. C. M. A avaliação da educação superior na fronteira Brasil - Paraguai: considerações sobre a construção de um espaço comum. In: **33ª Reunião Anual da ANPED**, Caxambu, MG, 2010, p. 01-13.

REAL, G. C. M. **Impactos da avaliação na educação superior**. Dourados, MS: Editora UFGD, 2008.

- REAL, G. C. M. Expansão e avaliação na fronteira: efeitos da política de educação superior. In: SILVA JUNIOR, J. R. et. al (Orgs). **Educação Superior: Internacionalização, mercantilização e repercussões em um campo de disputas**. Belo horizonte: Fino Traço, 2015.
- REAL, G. C. M.; OLIVEIRA, V. L. P. A avaliação no contexto da política supranacional: efeitos na educação superior brasileira. In: CUNHA, C.; SOUSA, J.V.; SILVA, M. A. (Orgs.). **Internacionalização da educação: discursos, práticas e reflexos sobre as políticas educativas**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 223-242.
- REAL, G. C. M.; MARRAN, A. L.; ZENI, K. O Estado brasileiro em ação: delineamentos da política de revalidação de diplomas estrangeiros. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 38., out. 2017, São Luís. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPED, 2017. Disponível em: <http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38anped_2017_GT11_91.pdf>. Acesso em: 8 set. 2018.
- RIBEIRO, G. F. Afinal, o que a organização mundial do comércio tem a ver com a educação superior? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 2, n. 49, p. 137-156, 2006.
- ROBERTSON, S. O processo de Bolonha da Europa torna-se global: modelo, mercado, mobilidade, força intelectual ou estratégica para construção do Estado? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 42, p. 407 – 422, set/dez. 2009.
- SANDER, B. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas: Autores Associados, 1995.
- SALLUM JUNIOR, B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 35-54, jun. 2003.
- SCHWARTSMANN, L. C. B. **Entre a mobilidade e as inovações: a presença de médicos italianos no Rio Grande do Sul (1892-1938)**. 2013. 284 f. Tese (Doutorado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- SEGRERA, F. L. Tendencias de la educación superior en el mundo y en américa latina y el caribe. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 2, p. 267-291, jul. 2008.
- SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Análise de Política: uma revisão de literatura. **Cadernos de gestão social**, v. 3, n. 1, Salvador, jan./jul., 2012.
- SIEBIGER, R. H. **O processo de Bolonha e a universidade brasileira: aproximações a partir da análise de documentos referenciais**. 2013. 248 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2013.
- SILVA, J. A. da. **Processo constitucional de formação das leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- SILVA, L. R. C. et al. Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente. **Educere**, 2009.

SILVA, T. M. **Equivalência de títulos na área Ciências Contábeis entre Brasil e Argentina: uma proposta de modelo.** 1998. 96f. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 1998.

SILVA, D. P. **Vocabulário Jurídico.** 27. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.

SILVEIRA, Z. S. Setor educacional do MERCOSUL: convergência e integração regional da educação superior brasileira. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 21, n. 3, p. 901-927, nov. 2016.

SOUSA, F. A democracia, face a política de globalização? **Revista Brasileira de Política Internacional.** v. 49, n. 1, 2006.

SOUSA, J. V. Internacionalização da Educação Superior como indicador do Sinaes: de qual qualidade estamos falando? **Educação**, Porto Alegre, v. 40, n. 3, p. 343-356, set./dez. 2017.

SOUZA, M. A. **Concepções de qualidade na educação superior: interseção entre os instrumentos de avaliação do MERCOSUL e do Brasil.** 2016. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2016.

SOUZA, M. P. **Sistema ARCU-SUL: qualidade e regulação na confluência das políticas nacionais e regional.** 2018. 210 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FOCRUZ, 2007. p. 65-86.

THOMPSON, G.; HIRST, P. Globalização, governabilidade e Estado-nação. In: _____. **Globalização em questão.** 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. p. 263-301.

TRUJILLO, A. M. **Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade.** Projeto CNE – UNESCO, Produto 2. Estudo analítico e sistematização de experiências que assegurem a mobilidade de estudantes brasileiros e estrangeiros no processo de integração e cooperação técnica e acadêmica, mediante a viabilização da acreditação de certificados de estudos no Brasil e nos países parceiros. 2013.

UFGD. Fundação Universidade Federal da Grande Dourados. Portaria nº 1.017, de 28 de outubro de 2010. Brasília: **Diário Oficial da União**, de 05 de nov. de 2010, n. 212, Seção 1, p. 31.

USP. Universidade de São Paulo. Deliberação CEE nº 37/03. Regulamenta o registro de diplomas no Sistema Estadual de Ensino. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, em 21 de nov. de 2003, Seção I, p. 19. Disponível em: <http://www.usp.br/secretaria/wp-content/uploads/DeliberacaoCEE37_031.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

VERHINE, R. E. Avaliação da CAPES: subsídios para a reformulação do modelo. IN: MANCEBO, D.; SILVA JUNIOR, J. R.; OLIVEIRA, J. F (Orgs.). **Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil.** Campinas, SP: Editora alínea, 2008. p. 165-188.

VERHINE, R. E.; FREITAS, A. A. S. M. A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional. **Revista Ensino Superior Unicamp**, v. 3, n. 7, p. 16-39, 2012.

VILLANUEVA, L.F.A. **Problemas públicos e agenda de gobierno**. México: Miguel Ángel Perrúa, 2013.

VILLANUEVA, L.F.A. **La hechura de las políticas**. 3. ed. México: Miguel Ángel Perrúa, 2014a.

VILLANUEVA, L. F. A. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Perrúa, 2014b.

ZENI, K. **Revalidação de diplomas estrangeiros de graduação e a sua judicialização no Supremo Tribunal Federal no Brasil (2009-2016)**. 2018. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

ANEXOS

ANEXO A: PROJETO INICIAL PROTOCOLADO NO SENADO FEDERAL PELO SENADOR ROBERTO REQUIÃO

**SENADO FEDERAL
PROJETO DE LEI DO SENADO
Nº 399, DE 2011**

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da educação), para dispor sobre a revalidação e o reconhecimento automático de diplomas oriundos de cursos de instituições de ensino superior estrangeiras de reconhecida excelência acadêmica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

“Art. 48

§ 4º Os diplomas de cursos de graduação, Mestrado ou Doutorado de reconhecida excelência acadêmica, expedidos por instituições de educação superior estrangeiras, poderão ter revalidação ou reconhecimento automático. § 5º O Poder Público divulgará, periodicamente, a lista dos cursos e instituições de que trata o § 4º deste artigo. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Cada vez mais, estudantes brasileiros têm se dirigido a universidades estrangeiras, para cursar estudos de graduação ou de pós-graduação. Parte desses alunos é motivada pelas dificuldades de acesso aos cursos mais concorridos no País, especialmente Medicina. Outra parcela dos que estudam no exterior é movida pelo desejo de ampliar seus horizontes, vivenciar uma cultura diferente, aprimorar sua formação, dedicando-se a campos muitas vezes inexistentes ou incipientes nas universidades nacionais. O envio de cerca de 75 mil estudantes brasileiros das áreas de ciências e engenharias para o exterior, recentemente anunciado pelo Governo Federal, promete intensificar essa tendência.

Ao regressar ao Brasil, todos os alunos que estudaram fora, seja em nível de graduação, mestrado ou doutorado, precisam submeter-se aos trâmites de revalidação ou reconhecimento dos seus diplomas, que, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), compete às universidades. Mas os procedimentos adotados pelas diferentes instituições de ensino superior têm variado enormemente nos processos de revalidação ou reconhecimento de diplomas estrangeiros.

São frequentes os relatos de processos excessivamente caros, pouco transparentes, demorados e arbitrários, que resultam, não raro, em prejuízo a

estudantes de destaque e na negativa do reconhecimento ou revalidação de estudos realizados em cursos de universidades de excelência acadêmica internacionalmente reconhecida.

Paulatinamente, mecanismos voltados para agilizar e aprimorar os processos de revalidação e reconhecimento têm sido aprovados, sem desconsiderar o respeito à autonomia universitária. O Conselho Nacional de Educação já editou diversas resoluções sobre o assunto. O Ministério da Educação instituiu, recentemente, exame nacional para a revalidação dos diplomas estrangeiros de Medicina, aberto à adesão das universidades brasileiras. O Congresso Nacional aprovou, em 2011, 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, que prevê tratamento diferenciado para os diplomas oriundos dos cursos credenciados segundo esse sistema, incluindo Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile.

O presente projeto de lei vem somar-se a essas iniciativas. Propomos que seja dado tratamento diferenciado aos diplomas de graduação, mestrado ou doutorado oriundos de cursos de instituições de ensino superior estrangeiras de indiscutível excelência acadêmica. Os graduados desses cursos, identificados e periodicamente divulgados pelo Ministério da Educação segundo critérios estabelecidos em regulamento, poderiam beneficiar-se do reconhecimento ou revalidação automática.

Não se trata de admitir a validade de diplomas de cursos de qualidade duvidosa. Trata-se, apenas, de agilizar e desburocratizar um sistema que penaliza aqueles que fazem cursos de ponta, em instituições de excelência comprovada. Vale dizer que esse tipo de ação não é nova nos países que promovem ativamente a internacionalização de seus recursos humanos. Como exemplo de iniciativa nesse sentido, citamos o caso de Portugal, que admite o reconhecimento automático dos diplomas de pós-graduação brasileiros emitidos por cursos com nota 6 ou 7 da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

A medida que propomos destina-se não apenas a beneficiar os alunos que já regressaram ao País, com conhecimentos obtidos em instituições de qualidade, mas que enfrentam dificuldades para que seus diplomas sejam válidos nacionalmente. Ela também promove estímulo para que aqueles que pretendem estudar no exterior dirijam-se a universidades reconhecidas pelo Governo brasileiro pela excelência acadêmica, contribuindo para a qualidade e a diversidade da base de recursos humanos nacionais.

São essas as razões que nos levam a solicitar o apoio dos senhores Senadores para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador **ROBERTO REQUIÃO**

LEGISLAÇÃO CITADA

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

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

.....
 .

 .

(Às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, e de Educação, Cultura e Esporte, Cabendo à última a decisão terminativa).

Publicado no **DSF**, em 07/07/2011

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília-DF
OS: 13340/2011

**ANEXO B: PROJETO FINAL, APROVADO NO SENADO FEDERAL E
ENCAMINHADO À CÂMARA DOS DEPUTADOS**

TEXTO FINAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 399, DE 2011

Altera o art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a revalidação e o reconhecimento de diplomas de graduação, mestrado e doutorado expedidos por instituições de ensino superior estrangeiras.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 48.
.....

§ 2º Os diplomas de graduação expedidos por instituições estrangeiras de ensino superior, em funcionamento regular, serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, mediante processo de avaliação que observe os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação, bem como parâmetros de qualidade e prazos definidos em colaboração com o órgão responsável pela avaliação dos cursos de graduação reconhecidos no País.

§ 3º Os diplomas de mestrado e de doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos mediante processo de avaliação realizado por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior, observados parâmetros de qualidade e prazos definidos em colaboração com o órgão responsável pela avaliação dos cursos de pós-graduação reconhecidos no País.

§ 4º Os processos de revalidação ou reconhecimento de diplomas de graduação, mestrado e doutorado, expedidos por instituições, cursos ou programas estrangeiros cuja excelência seja atestada e declarada pelo órgão responsável pela coordenação da política nacional de educação, terão tramitação simplificada, conforme regulamento.

§ 5º Para o cumprimento do disposto no § 4º, o órgão responsável pela coordenação da política nacional de educação divulgará, anualmente, relação de cursos, instituições e programas de ensino estrangeiros de excelência, acompanhada de instrução de procedimentos e orientações para a tramitação célere dos processos de revalidação ou reconhecimento de seus diplomas.

§ 6º Nos processos de revalidação ou reconhecimento de diplomas realizados conforme o § 5º, será dispensado o processo de avaliação individual previsto nos §§ 2º e 3º.” (NR)

Art. 2º A primeira edição da relação prevista no § 5º do art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, deverá ser divulgada em até 12 (doze) meses contados da data de início da vigência desta Lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 30 de julho de 2014.

Senador Renan Calheiros
Presidente do Senado Federal

ANEXO C: QUADRO COMPARATIVO DO PROJETO DE LEI DO SENADO, N. 399/2011, PRODUZIDO PELO SENADO.

Quadro comparativo do Projeto de Lei do Senado n° 399, de 2011

1

Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)	Projeto de Lei do Senado n° 399, de 2011	Emenda n° 3 – CE (Substitutivo)
<p>Altera a Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), para dispor sobre a revalidação e o reconhecimento automático de diplomas oriundos de cursos de instituições de ensino superior estrangeiras de reconhecida excelência acadêmica.</p> <p>O CONGRESSO NACIONAL decreta:</p> <p>Art. 1° O art. 48 da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4°:</p> <p>“Art. 48 ”</p>	<p>Altera a Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a revalidação e o reconhecimento automático de diplomas oriundos de cursos de instituições de ensino superior estrangeiras de reconhecida excelência acadêmica.</p> <p>O CONGRESSO NACIONAL decreta:</p> <p>Art. 1° O art. 48 da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>“Art. 48 ”</p>	<p>Altera a Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a revalidação e o reconhecimento de diplomas de graduação, Mestrado e Doutorado expedidos por instituições de ensino superior estrangeiras.</p> <p>O CONGRESSO NACIONAL decreta:</p> <p>Art. 1° O art. 48 da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>“Art. 48 ”</p>
<p>Art. 48. Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.</p> <p>.....</p> <p>§ 2° 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.</p>	<p>.....</p>	<p>§ 2° Os diplomas de graduação expedidos por instituições estrangeiras de ensino superior, em funcionamento regular, serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, mediante processo de avaliação que observe os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação, bem como parâmetros de qualidade e prazos definidos em colaboração com o órgão responsável pela avaliação dos cursos de graduação reconhecidos no País.</p>
<p>§ 3° 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.</p>	<p>.....</p>	<p>§ 3° Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos mediante processo de avaliação realizado por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior, observados parâmetros de qualidade e prazos definidos em colaboração com o órgão responsável pela avaliação dos cursos de pós-graduação</p>



Quadro comparativo do Projeto de Lei do Senado nº 399, de 2011

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)	Projeto de Lei do Senado nº 399, de 2011	Emenda nº 3 – CE (Substitutivo)
	<p>§ 4º Os diplomas de cursos de graduação, Mestrado ou Doutorado de reconhecida excelência acadêmica, expedidos por instituições de educação superior estrangeiras, poderão ter revalidação ou reconhecimento automático.</p> <p>§ 5º O Poder Público divulgará, periodicamente, a lista dos cursos e instituições de que trata o § 4º deste artigo. (NR)º</p>	<p>reconhecidos no País.</p> <p>§ 4º Os processos de revalidação ou reconhecimento de diplomas de graduação, Mestrado e Doutorado, expedidos por instituições, cursos ou programas estrangeiros cuja excelência seja atestada e declarada pelo órgão responsável pela coordenação da política nacional de educação, terão tramitação simplificada, conforme regulamento.</p> <p>§ 5º Para o cumprimento do disposto no § 4º, o órgão responsável pela coordenação da política nacional de educação divulgará, anualmente, relação de cursos, instituições e programas de ensino estrangeiros de excelência, acompanhada de instrução de procedimentos e orientações para a tramitação célere dos processos de revalidação ou reconhecimento de seus diplomas.</p> <p>§ 6º Nos processos de revalidação ou reconhecimento de diplomas realizados conforme o § 5º, será dispensado o processo de avaliação individual previsto nos §§ 2º e 3º.º (NR)</p> <p>Art. 2º A primeira edição da relação prevista no § 5º do art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, deverá ser divulgada em até doze meses contados da data de início da vigência desta Lei.</p> <p>Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>
	<p>Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>	



ANEXO D: INDICAÇÃO N.1/2011 DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO



23001.000025/2011-60

INTERESSADO: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior.	UF: DF
ASSUNTO: Propõe a constituição de Comissão para estudar a revisão das normas referentes à revalidação de diplomas de cursos de graduação e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior.	
RELATOR: Gilberto Gonçalves Garcia	
PROCESSO Nº: 23001.000025/2011-60	

INDICAÇÃO CNE/CES Nº 1/2011

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, assim dispõe em seu art. 48:

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. (g. n.)

No tocante à revalidação de diplomas de cursos de graduação, ao regulamentar a matéria, em 2002, a Câmara de Educação Superior do CNE expediu a Resolução CNE/CES nº 1, de 28 de janeiro de 2002 (decorrente do Parecer CNE/CES nº 1.299/2001), que estabeleceu normas para a revalidação de diplomas de graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior.

Em 2007, por meio da Resolução CNE/CES nº 8, de 4 de outubro de 2007 (decorrente do Parecer CNE/CES nº 146/2007), a Resolução CNE/CES nº 1/2002 foi revista. A modificação consistiu na alteração do seu artigo 4º e na revogação do seu artigo 10.

Em 2009, foi aprovada nova modificação das normas, por intermédio da Resolução CNE/CES nº 7, de 25 de setembro de 2009 (decorrente do Parecer CNE/CES nº 247/2009), que alterou o § 2º do artigo 8º da Resolução CNE/CES nº 8, de 4 de outubro de 2007, que teve o objetivo de explicitar nas normas que os pedidos de recursos ... *somente deverão ser encaminhados a esta Câmara de Educação Superior quando ocorrer manifesto erro de fato ou de direito, inclusive para não gerar falsas expectativas para os interessados.*



Vale ainda lembrar que, em 7 de outubro de 2009, foi emitido o Parecer CNE/CES nº 294/2009, que tratou da isenção de legalização consular de documentos emitidos por instituição educacional de ensino superior da França, com base no disposto no art. 23 do Decreto nº 3.598, de 12 de setembro de 2000.

No mencionado Parecer, aprovado por unanimidade por esta Câmara, o ilustre Conselheiro Mario Portugal Pederneiras, manifestou-se conforme segue:

Em síntese, diante das considerações acima expostas, e com o intuito de responder objetivamente ao questionamento do interessado, opino da seguinte forma:

1. As universidades públicas, ao apreciarem solicitações de revalidação de diplomas de graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior, deverão observar o disposto na Resolução CNE/CES nº 8, de 4 de outubro de 2007, alterada pela Resolução CNE/CES nº 7/2009 (DOU de 28/9/2009).

2. Considerando o disposto no art. 23 do Acordo de Cooperação em Matéria Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, no processo de revalidação de diploma de graduação em Física do interessado, expedido por estabelecimento de ensino superior da França, deverá ser dispensada a exigência da autenticação dos documentos acadêmicos pela Embaixada ou Consulado do Brasil em Paris, desde que esses documentos tenham sido autenticados por autoridades educacionais daquele país.

Face às considerações acima expostas e ao constante no art. 4º da Resolução CNE/CES nº 8, de 4 de outubro de 2007, alterada pela Resolução CNE/CES nº 7/2009 (DOU de 28/9/2009), cujo texto apresenta a seguinte redação:

Art. 4º O processo de revalidação, observado o que dispõe esta Resolução, será fixado pelas universidades quanto aos seguintes itens:

I - prazos para inscrição dos candidatos, recepção de documentos, análise de equivalência dos estudos realizados e registro do diploma a ser revalidado;

II - apresentação de cópia do diploma a ser revalidado, documentos referentes à Instituição de origem, histórico escolar do curso e conteúdo programático das disciplinas, todos autenticados pela autoridade consular,

concluo com o entendimento de que seria oportuno o acréscimo de mais um inciso no citado artigo da mencionada Resolução, nos seguintes termos:

III - a autenticação consular a que se refere o inciso II deste artigo deverá ser dispensada para os candidatos oriundos de países com os quais o Brasil mantenha Acordo de Cooperação em Matéria Civil, devidamente atestado por sua publicação em Diário Oficial da União. (g. n.)

Registre-se que a alteração acima sugerida não chegou a ser incorporada ao texto da Resolução CNE/CES nº 8/2007.

No que se refere ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), o assunto foi regulamentado pela Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001 (decorrente do Parecer CNE/CES nº 142/2001), que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação, que em art. 4º, prevê:



Art. 4º Os diplomas de conclusão de cursos de pós-graduação stricto sensu obtidos de instituições de ensino superior estrangeiras, para terem validade nacional, devem ser reconhecidos e registrados por universidades brasileiras que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior ou em área afim.

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

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

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

Em 2009, a Resolução CNE/CES nº 6, de 25 de setembro de 2009 (decorrente do Parecer CNE/CES nº 247/2009), alterou o § 3º do art. 4º da Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001, de modo a estabelecer que *esgotadas as possibilidades de acolhimento do pedido de reconhecimento pelas universidades, cabe recurso à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, exclusivamente em caso de erro de fato ou de direito.*

Recentemente, foi emitida a Resolução CNE/CES nº 3, de 1º de fevereiro de 2011 (decorrente do Parecer CNE/CES nº 118/2010), que dispõe sobre o reconhecimento de títulos de pós-graduação *stricto sensu*, mestrado e doutorado, obtidos nos Estados Partes do MERCOSUL.

Finalmente, cabe assinalar a edição da Portaria Interministerial MEC/MS nº 444, de 15 de maio de 2009, que dispôs sobre a aferição de correspondência curricular nos processos de revalidação de diplomas de medicina expedidos por universidades estrangeiras, posteriormente revogada pela Portaria Interministerial MEC/MS nº 865, de 15 de setembro de 2009, que aprova o Projeto Piloto de revalidação de diploma de médico expedido por universidades estrangeiras e disponibiliza exame de avaliação com base em matriz referencial de correspondência curricular, com a finalidade de subsidiar os procedimentos de revalidação conduzidos por universidades públicas.

Em face do exposto e, considerando a necessidade de consolidar e harmonizar os diversos instrumentos normativos existentes sobre o assunto, proponho a constituição de Comissão para estudar a revisão das normas relativas à revalidação de diplomas de cursos de graduação e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior.

Brasília (DF), 2 de março de 2011.


Conselheiro Gilberto Gonçalves Garcia

ANEXO E: RESOLUÇÃO CNE/CES N. 3/2016, PUBLICADA PELO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, 23 DE JUNHO DE 2016, SEÇÃO 1, PÁGS. 9-10.

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR**

RESOLUÇÃO Nº 3, DE 22 DE JUNHO DE 2016

Dispõe sobre normas referentes à revalidação de diplomas de cursos de graduação e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior.

O Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o disposto nos arts. 8º, § 1º, 9º, incisos VII e VIII, e 48, §§ 2º e 3º, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no Parecer CNE/CES nº 309/2015, homologado por Despacho do Senhor Ministro de Estado da Educação, publicado no DOU de 9 de maio de 2016, resolve:

**CAPÍTULO I
DA REVALIDAÇÃO E DO RECONHECIMENTO**

Art. 1º Os diplomas de cursos de graduação e de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por instituições estrangeiras de educação superior e pesquisa, legalmente constituídas para esse fim em seus países de origem, poderão ser declarados equivalentes aos concedidos no Brasil e hábeis para os fins previstos em lei, mediante processo de revalidação ou reconhecimento, respectivamente, por instituição de educação superior brasileira, nos termos da presente Resolução.

Parágrafo único. Os processos de revalidação e de reconhecimento devem ser fundamentados em análise relativa ao mérito e às condições acadêmicas do programa efetivamente cursado pelo(a) interessado(a), levando em consideração diferenças existentes entre as formas de funcionamento dos sistemas educacionais, das instituições e dos cursos em países distintos.

Art. 2º A presente Resolução tem abrangência nacional, conforme o disposto no art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. Para todos os fins, o cumprimento do caput deverá observar, quando for o caso, o disposto no § 1º do art. 8º e nos incisos VII e VIII do art. 9º da Lei nº 9.394, de 1996.

**CAPÍTULO II
DOS DIPLOMAS DE GRADUAÇÃO**

Art. 3º Os diplomas de graduação obtidos no exterior poderão ser revalidados por universidades públicas brasileiras, regularmente credenciadas, criadas e mantidas pelo poder público, que tenham curso reconhecido do mesmo nível e área ou equivalente.

Art. 4º Os procedimentos relativos às orientações gerais de tramitação dos processos de solicitação de revalidação de diplomas de graduação estrangeiros serão estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Superior (SESu), cabendo às universidades públicas a organização e a publicação de normas específicas.

§ 1º Os procedimentos de que trata o caput serão adotados por todas as universidades públicas brasileiras.

§ 2º O Ministério da Educação informará às universidades dos procedimentos de que trata o caput em até 180 (cento e oitenta) dias após a publicação da presente Resolução.

§ 3º As universidades divulgarão suas normas internas, tornando-as disponíveis aos(às) interessados(as), de acordo com o disposto no caput, em até 90 (noventa) dias do recebimento das informações do Ministério da Educação.

§ 4º O processo de revalidação de diplomas de cursos superiores obtidos no exterior deverá ser admitido a qualquer data pela universidade pública e concluído no prazo máximo de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data do protocolo na universidade pública responsável pelo processo ou registro eletrônico equivalente.

§ 5º Em não havendo observância do disposto no parágrafo anterior, deverão ser aplicadas as penalidades, conforme o caso, do processo administrativo à instância revalidadora da universidade, por órgão superior da própria universidade pública ou, quando for o caso, por órgãos de controle da atividade pública e de supervisão da educação superior brasileira.

Art. 5º Ficam vedadas solicitações iguais e concomitantes de revalidação para mais de uma universidade pública revalidadora.

Art. 6º O processo de revalidação dar-se-á com a avaliação global das condições acadêmicas de funcionamento do curso de origem e das condições institucionais de sua oferta.

§ 1º A avaliação deverá se ater às informações apresentadas pelo(a) requerente no processo, especialmente quanto à organização curricular, ao perfil do corpo docente, às formas de progressão, conclusão e avaliação de desempenho do estudante.

§ 2º O processo de avaliação deverá, inclusive, considerar cursos estrangeiros com características curriculares ou de organização acadêmica distintas daquelas dos cursos da mesma área existente na universidade pública revalidadora.

§ 3º Para o cumprimento do disposto no parágrafo anterior, a universidade pública revalidadora poderá organizar comitês de avaliação com professores externos ao corpo docente institucional que possuam perfil acadêmico adequado à avaliação do processo específico.

§ 4º No caso de processos de revalidação de cursos superiores de tecnologia, a universidade pública revalidadora poderá solicitar a participação de docentes e especialistas dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia.

Art. 7º Os(As) candidatos(as) deverão apresentar, quando do protocolo do requerimento de revalidação, os seguintes documentos:

I - cópia do diploma, devidamente registrado pela instituição estrangeira responsável pela diplomação, de acordo com a legislação vigente no país de origem, e autenticado por autoridade consular competente;

II - cópia do histórico escolar, registrado pela instituição estrangeira responsável pela diplomação e autenticado por autoridade consular competente, contendo as disciplinas ou atividades cursadas e aproveitadas em relação aos resultados das avaliações e frequência, bem como a tipificação e o aproveitamento de estágio e outras atividades de pesquisa e extensão, classificadas como obrigatórias e não obrigatórias;

III - projeto pedagógico ou organização curricular do curso, indicando os conteúdos ou as ementas das disciplinas e as atividades relativas à pesquisa e extensão, bem como o processo de integralização do curso, autenticado pela instituição estrangeira responsável pela

diplomação;

IV - nominata e titulação do corpo docente vinculado às disciplinas cursadas pelo(a) requerente, autenticadas pela instituição estrangeira responsável pela diplomação;

V - informações institucionais, quando disponíveis, relativas ao acervo da biblioteca e laboratórios, planos de desenvolvimento institucional e planejamento, relatórios de avaliação e desempenho internos ou externos, políticas e estratégias educacionais de ensino, extensão e pesquisa, autenticados pela instituição estrangeira responsável pela diplomação; e

VI - reportagens, artigos ou documentos indicativos da reputação, da qualidade e dos serviços prestados pelo curso e pela instituição, quando disponíveis e a critério do(a) requerente.

§ 1º O tempo de validade da documentação acadêmica de que trata este artigo deverá ser o mesmo adotado pela legislação brasileira.

§ 2º O diploma, quando revalidado, deverá adotar a nomenclatura original do grau obtido pelo(a) requerente, devendo constar, em apostilamento próprio, quando couber, grau afim utilizado no Brasil correspondente ao grau original revalidado.

§ 3º A universidade pública revalidadora poderá solicitar informações complementares acerca das condições de oferta do curso para subsidiar a avaliação de que trata o caput.

§ 4º Caberá à universidade pública revalidadora solicitar ao(à) requerente, quando julgar necessário, a tradução da documentação prevista no caput.

§ 5º O disposto no parágrafo anterior não se aplica às línguas francas utilizadas no ambiente de formação acadêmica e de produção de conhecimento universitário, tais como o inglês, o francês e o espanhol.

Art. 8º O processo de que trata o artigo anterior poderá ser substituído ou complementado pela aplicação de provas ou exames, abrangentes ao conjunto de conhecimentos, conteúdos e habilidades relativo ao curso completo ou dedicado à etapa ou período do curso, ou, ainda, à disciplina específica ou atividade(s) acadêmica(s) obrigatória(s).

§ 1º As provas e os exames a que se refere o caput, deverão ser ministrados em português, organizados e aplicados pela universidade pública revalidadora, salvo nos casos em que a legislação indicar a organização direta por órgãos do Ministério da Educação.

§ 2º Caberá à universidade pública revalidadora justificar a necessidade de aplicação do disposto no caput.

§ 3º Refugiados estrangeiros no Brasil que não estejam de posse da documentação requerida para a revalidação, nos termos desta Resolução, migrantes indocumentados e outros casos justificados e instruídos por legislação ou norma específica, poderão ser submetidos à prova de conhecimentos, conteúdos e habilidades relativas ao curso completo, como forma exclusiva de avaliação destinada ao processo de revalidação.

§ 4º Quando os resultados da análise documental, bem como os de exames e provas, demonstrarem o preenchimento parcial das condições exigidas para revalidação, poderá o(a) requerente, por indicação da universidade pública revalidadora, realizar estudos complementares sob a forma de matrícula regular em disciplinas do curso a ser revalidado.

§ 5º Os estudos a que se refere o parágrafo anterior deverão ser realizados sob a responsabilidade da universidade pública revalidadora, que deverá se ater, nesse caso, ao aproveitamento das disciplinas a serem cursadas, registrando-as adequadamente na documentação do(a) requerente.

§ 6º Para o cumprimento do disposto no § 4º, a universidade pública revalidadora deverá eleger cursos próprios.

§ 7º Em qualquer caso, para o cumprimento do disposto no parágrafo anterior, os cursos de graduação deverão estar em funcionamento regular no âmbito da legislação

educacional brasileira e demonstrar desempenho positivo nas avaliações realizadas pelo Ministério da Educação e pelos respectivos sistemas estaduais de ensino.

Art. 9º No caso da não revalidação do diploma estrangeiro, a universidade pública revalidadora deverá indicar se houve aproveitamento parcial do curso, revalidando as disciplinas ou atividades julgadas suficientes, de forma a permitir o processo de futuro aproveitamento de estudos ao(à) interessado(a) no que couber.

Parágrafo único. Os processos seletivos de transferência de estudantes estrangeiros, portadores de histórico escolar ou de diploma estrangeiro, quando organizados pelas instituições de educação superior brasileiras, deverão, no que diz respeito ao aproveitamento de estudos, observar o disposto nesta Resolução.

Art. 10. Caberá ao Ministério da Educação, em articulação com as universidades públicas revalidadoras, por meio de instrução própria, tornar disponíveis às universidades públicas informações relevantes, quando houver, à instrução dos processos de revalidação de diplomas, tais como:

I - relação de instituições e cursos que integram acordo de cooperação internacional, com a participação de órgãos públicos brasileiros, detalhando os termos do acordo, a existência ou não de avaliação de mérito dos cursos indicados e, quando for o caso, o correspondente resultado;

II - relação de instituições e cursos estrangeiros que praticaram irregularidades de forma direta ou indireta no Brasil, caracterizando a irregularidade; e

III - relação de cursos estrangeiros submetidos ao processo de revalidação de diplomas no Brasil, nos últimos 10 (dez) anos, e seu resultado.

Parágrafo único. As informações, quando existentes, deverão ser organizadas e tornadas acessíveis por meio de procedimentos e mecanismos próprios definidos e gerenciados pelo Ministério da Educação.

Art. 11. Cursos estrangeiros cujos diplomas já tenham sido objeto de revalidação nos últimos 10 (dez) anos receberão tramitação simplificada.

§ 1º A tramitação simplificada deverá se ater, exclusivamente, à verificação da documentação comprobatória da diplomação no curso especificada no art. 7º, observado o disposto no art. 4º, desta Resolução, prescindindo de análise aprofundada ou processo avaliativo específico.

§ 2º Caberá à universidade pública revalidadora, ao constatar a situação de que trata o caput, encerrar o processo de revalidação em até 60 (sessenta) dias, contados a partir da data do protocolo do pedido de revalidação.

Art. 12. Diplomados(as) em cursos de instituições estrangeiras que tenham obtido resultado positivo no âmbito da avaliação do Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação do MERCOSUL (ARCU-SUL) terão a tramitação de revalidação idêntica ao disposto no art. 11 desta Resolução.

Art. 13. Estudantes em cursos estrangeiros que obtenham certificados ou diplomas por meio do Programa Ciências sem Fronteiras terão seus diplomas e/ou estudos revalidados conforme o disposto no art. 11 desta Resolução.

Art. 14. Cursos estrangeiros indicados ou admitidos em acordos de cooperação internacional, firmados por organismo brasileiro, que não tenham sido submetidos a processo prévio de avaliação por órgão público competente, ou que, em caso de avaliação, tenham obtido resultado negativo, seguirão tramitação normal, não sendo submetidos ao disposto no art. 11 desta Resolução.

Art. 15. No caso de a revalidação de diploma ser denegada pela universidade pública revalidadora, superadas todas as instâncias de recurso da instituição educacional, o(a) requerente terá direito a apenas uma nova solicitação em outra universidade pública.

§ 1º Caberá ao Ministério da Educação tornar disponível, por meio de mecanismos próprios, ao(à) candidato(a), informações quanto ao perfil de oferta de cursos superiores das universidades públicas revalidadoras.

§ 2º Esgotadas as duas possibilidades de acolhimento do pedido de revalidação, caberá recurso, exclusivamente justificado em erro de fato ou de direito, à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

§ 3º No caso de acatamento do recurso, por parte do Conselho Nacional de Educação, o processo de revalidação será devolvido à universidade revalidadora para nova instrução processual e correção, quando for o caso, do erro identificado.

Art. 16. Concluído o processo de revalidação, o diploma revalidado será apostilado e seu termo de apostila assinado pelo dirigente da universidade pública revalidadora, observando-se, no que mais couber, a legislação brasileira.

Parágrafo único. A universidade pública revalidadora manterá registro, em livro próprio, dos diplomas apostilados.

CAPÍTULO III DOS DIPLOMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU

Art. 17. Os diplomas de cursos de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por universidades estrangeiras, só poderão ser reconhecidos por universidades brasileiras regularmente credenciadas que possuam cursos de pós-graduação avaliados, autorizados e reconhecidos, no âmbito do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), na mesma área de conhecimento, em nível equivalente ou superior.

§ 1º Os procedimentos relativos às orientações gerais e comuns de tramitação dos processos de solicitação de reconhecimento de diplomas de mestrado e doutorado estrangeiros serão estabelecidos pelo Ministério da Educação, por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), cabendo às universidades a organização e publicação de normas específicas.

§ 2º Os procedimentos de que trata o parágrafo anterior deverão ser adotados por todas as universidades brasileiras.

§ 3º A Capes deverá informar as universidades dos procedimentos de que trata o § 1º em no máximo 180 (cento e oitenta) dias da publicação da presente Resolução.

§ 4º O processo de reconhecimento de diplomas obtidos no exterior deverá ser admitido a qualquer data e concluído no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data do recebimento do protocolo na universidade responsável pelo processo ou de registro eletrônico equivalente.

§ 5º No caso da não observância do disposto no parágrafo anterior, deverão ser aplicadas as penalidades, conforme o caso, do processo administrativo à instância reconhecidora da universidade, por órgão superior da própria universidade ou, quando for o caso, por órgãos de controle da atividade pública e de supervisão da educação superior brasileira.

§ 6º Ficam vedadas solicitações de reconhecimento iguais e concomitantes para mais de uma universidade.

Art. 18. O processo de reconhecimento dar-se-á a partir da avaliação de mérito das condições de organização acadêmica do curso e, quando for o caso, do desempenho global da instituição ofertante, especialmente na atividade de pesquisa.

§ 1º O processo de avaliação deverá considerar as características do curso estrangeiro, tais como a organização institucional da pesquisa acadêmica no âmbito da pós-graduação stricto sensu, a forma de avaliação do(a) candidato(a) para integralização do curso e o processo de orientação e defesa da tese ou dissertação.

§ 2º O processo de avaliação deverá considerar diplomas resultantes de cursos com características curriculares e de organização de pesquisa distintas dos programas e cursos stricto sensu ofertados pela universidade responsável pelo reconhecimento.

§ 3º Para o cumprimento do disposto no parágrafo anterior, a universidade poderá, a seu critério, organizar comitês de avaliação com a participação de professores e pesquisadores externos ao corpo docente institucional que possuam perfil acadêmico-científico adequado à avaliação do processo específico.

§ 4º O(A) requerente do reconhecimento de diploma estrangeiro deverá atender às solicitações de informação da universidade reconhecidora, além da apresentação dos seguintes documentos:

I - cadastro contendo os dados pessoais e, quando for o caso, informações acerca de vinculação institucional que mantenha no Brasil;

II - cópia do diploma devidamente registrado pela instituição responsável pela diplomação, de acordo com a legislação vigente no país de origem e autenticado por autoridade consular competente;

III - exemplar da tese ou dissertação com registro de aprovação da banca examinadora, autenticada pela instituição de origem e por autoridade consular competente, com cópia em arquivo digital em formato compatível, acompanhada dos seguintes documentos:

a) ata ou documento oficial da instituição de origem, contendo a data da defesa, o título do trabalho, a sua aprovação e conceitos outorgados, devidamente autenticados por autoridade consular competente; e

b) nomes dos participantes da banca examinadora e do(a) orientador(a) acompanhados dos respectivos currículos resumidos, com indicação de site contendo os currículos completos;

IV - cópia do histórico escolar, autenticado pela instituição estrangeira responsável pela diplomação e pela autoridade consular competente, descrevendo as disciplinas ou atividades cursadas, com os respectivos períodos e carga horária total, indicando a frequência e o resultado das avaliações em cada disciplina;

V - descrição resumida das atividades de pesquisa realizadas e cópia impressa ou em endereço eletrônico dos trabalhos científicos decorrentes da dissertação ou tese, publicados e/ou apresentados em congressos ou reuniões acadêmico-científicas, indicando a(s) autoria(s), o nome do periódico e a data da publicação; e

VI - resultados da avaliação externa do curso ou programa de pós-graduação da instituição, quando houver e tiver sido realizada por instituições públicas ou devidamente acreditadas no país de origem, e outras informações existentes acerca da reputação do programa indicadas em documentos, relatórios ou reportagens.

§ 5º Caberá à universidade responsável pela análise de reconhecimento solicitar, quando julgar necessário, ao(à) requerente a tradução da documentação prevista no § 4º.

§ 6º O disposto no parágrafo anterior não se aplica às línguas francas utilizadas no ambiente de trabalho da pesquisa institucional, tais como o inglês, o francês e o espanhol.

§ 7º O tempo de validade da documentação acadêmica, a que se refere o § 4º, será o mesmo adotado pela legislação brasileira.

§ 8º O reconhecimento do diploma, quando ocorrer, deverá preservar a nomenclatura do título do diploma original.

§ 9º A universidade responsável pelo reconhecimento deverá apostilar o diploma, reconhecendo como equivalente a mestrado ou a doutorado e, quando for o caso, constar a correspondência entre o título original com a nomenclatura adotada no Brasil.

Art. 19. Caberá à Capes, em articulação com as universidades responsáveis pelo reconhecimento de diplomas estrangeiros, tornar disponíveis, para todos os interessados,

informações relevantes, quando houver, aos processos de reconhecimento de diplomas de cursos de pós-graduação stricto sensu, tais como:

I - relação anual de programas de pós-graduação stricto sensu do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), avaliados e recomendados pela Capes;

II - relação de cursos de pós-graduação stricto sensu que integram acordo de cooperação internacional com a participação da Capes, detalhando os termos do acordo, e a justificativa; e

III - relação de cursos ou programas de pós-graduação stricto sensu estrangeiros que tiveram diplomas já submetidos ao processo de reconhecimento no Brasil nos últimos 10 (dez) anos e seu resultado.

Parágrafo único. As informações referidas no caput, quando existentes, deverão ser organizadas e tornadas acessíveis por meio de procedimentos e mecanismos próprios definidos e gerenciados pela Capes.

Art. 20. Cursos de pós-graduação stricto sensu estrangeiros, cujos diplomas tenham sido objeto de reconhecimento nos últimos 10 (dez) anos, receberão, da universidade responsável pelo reconhecimento do diploma, tramitação simplificada.

§ 1º A tramitação simplificada de que trata o caput deverá se ater exclusivamente ao exame da documentação comprobatória da diplomação nos cursos especificados no caput, prescindindo de análise aprofundada ou processo avaliativo específico.

§ 2º Caberá à universidade avaliadora do reconhecimento, ao receber e constatar a informação de que trata o caput, encerrar o processo de reconhecimento em até 90 (noventa) dias, contados a partir da data do protocolo do(a) interessado(a).

Art. 21. Todos(as) os(as) diplomados(as) em cursos estrangeiros que tenham recebido estudantes com bolsa concedida por agência governamental brasileira terão a tramitação da solicitação de reconhecimento idêntica ao disposto no art. 20 desta Resolução.

Art. 22. Participantes do Programa Ciências sem Fronteiras terão seus diplomas e estudos reconhecidos de acordo com o disposto no art. 20 desta Resolução.

Art. 23. Cursos de pós-graduação stricto sensu estrangeiros indicados ou admitidos em acordos de cooperação internacional que não tenham sido submetidos a processo de avaliação por organismo público brasileiro ou que, em caso de avaliação, tenham recebido resultado negativo seguirão tramitação normal, não sendo submetidos ao disposto no art. 20 desta Resolução.

Art. 24. No caso de a solicitação de reconhecimento de diploma ser denegada pela universidade avaliadora do reconhecimento, o(a) interessado(a), superadas todas as instâncias de recurso da instituição educacional, terá direito a apenas uma nova solicitação em outra universidade.

§ 1º Caberá à Capes tornar disponíveis, por meio de mecanismos próprios, ao(à) interessado(a) a relação e informações dos cursos de pós-graduação stricto sensu nas universidades brasileiras.

§ 2º Esgotadas as possibilidades de acolhimento do pedido de reconhecimento, caberá recurso, exclusivamente justificado em erro de fato ou de direito, à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

§ 3º No caso de acatamento do recurso por parte do Conselho Nacional de Educação, o processo será devolvido à universidade responsável pelo reconhecimento para nova instrução processual e correção, quando for o caso, do erro identificado, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias.

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 25. Os procedimentos de que trata esta Resolução deverão ser adotados por todas as universidades brasileiras no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 26. Portadores de diplomas de cursos de graduação obtidos no exterior que, por ventura, não identifiquem curso similar ou equivalente em universidades devidamente credenciadas e habilitadas nos termos desta Resolução, deverão solicitar a informação referente à universidade para revalidação junto à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

Art. 27. Portadores de diplomas de cursos estrangeiros de pós-graduação stricto sensu poderão identificar a informação referente à universidade apta ao reconhecimento no Sistema Nacional de Pós-Graduação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Art. 28. Processos de revalidação e de reconhecimento, já protocolados em universidades, deverão ser finalizados em, no máximo, 90 (noventa) dias a partir da data de publicação desta Resolução.

Art. 29. O disposto nesta Resolução deverá ser integralmente observado pelas universidades que receberam protocolos de solicitação de revalidação ou reconhecimento com anterioridade de 60 (sessenta) dias da data de sua publicação.

Art. 30. Interessados(as) que tenham processo de revalidação ou reconhecimento em andamento poderão optar por novo Protocolo, nos termos desta Resolução, em até 30 dias após sua publicação.

Art. 31. Os casos omissos nesta Resolução serão dirimidos pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

Art. 32. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogados o art. 4º da Resolução CNE/CES nº 1/2001, e as Resoluções CNE/CES nos 1/2002, 8/2007, 6/2009 e 7/2009, e demais disposições em contrário.

ERASTO FORTES MENDONÇA