

Harmonisation, Quality Assurance
and Accreditation in Africa

HAQAA3

**Global
Gateway**



Co-funded by
the European Union

**African
Union**



**MATERIAIS HAQAA-2 sobre a integração
continental e regional no ensino superior em
África**

MÓDULO INTRODUTÓRIO TRANSVERSAL

Henok B. ASMELASH
Kibrome M. HAILE
Ramon TORRENT

janeiro de 2024, o Ano da Educação da União Africana

OBREAL



ASSOCIATION OF AFRICAN UNIVERSITIES
ASSOCIATION DES UNIVERSITES AFRICAINES
اتحاد الجامعات الأفريقية



DAAD
Deutscher Akademischer Austauschdienst
German Academic Exchange Service

enqa.

European Association for
Quality Assurance in Higher Education

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 2 |
| 1.1.- Precondições | 3 |
| 1.2.- Objetivos | 4 |
| 1.3.- As quatro dimensões da integração regional..... | 5 |
| 1.4.- Os quatro instrumentos da integração regional..... | 10 |
| 1. O QUADRO ANALÍTICO DA POLÍTICA DE ENSINO SUPERIOR..... | 14 |
| 2.1.- Condições prévias..... | 15 |
| 2.2.- Objetivos | 16 |
| 2.3.- Instrumentos | 18 |
| 2.4.- Dimensões | 19 |
| 2. "OLHAR" PARA O ENSINO SUPERIOR AFRICANO E A SUA REFORMA, E A PRÓPRIA HAQAA, EM TERMOS DOS QUADROS ANALÍTICOS | 20 |
| 3.1.- Utilizar os quadros analíticos para o debate sobre a política do ensino superior e a sua reforma..... | 20 |
| 3.2.- Porque é que os nossos Quadros Analíticos são necessários para "observar" adequadamente o HAQAA | 27 |
| 3. OS QUADROS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS PARA A INTEGRAÇÃO CONTINENTAL E REGIONAL NO DOMÍNIO DO ENSINO SUPERIOR EM ÁFRICA..... | 29 |
| 4.1.- Introdução | 29 |
| 4.2.- Ensino superior e integração política e económica em África | 30 |
| 4.3.- Iniciativas regionais e continentais de ensino superior em África | 32 |
| 4.4.- Principais características da integração do ensino superior em África | 35 |
| 4. INTEGRAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR EM ÁFRICA: UMA VISÃO GERAL | 37 |
| 5.1. Introdução | 37 |
| 5.2. O quadro jurídico do reconhecimento mútuo das qualificações | 38 |
| 5.3. Reconhecimento mútuo das qualificações profissionais | 39 |
| 5.4. Processos de harmonização, homogeneização e convergência | 42 |
| 5.5. Integração e ligação em rede de instituições e infra-estruturas académicas e de investigação | 45 |
| 5. ALGUNS ELEMENTOS DE COMPARAÇÃO INTERNACIONAL | 46 |
| 6.1.- Integração da ASEAN no ensino superior..... | 46 |
| 6.2.- Integração do MERCOSUL no Ensino Superior | 48 |
| 6.3.- A integração da UE no ensino superior | 50 |

INTRODUÇÃO

Este módulo introdutório ao imponente (e crescente) conjunto de Materiais HAQAA sobre a Integração Regional e Continental Africana no Ensino Superior deve ser visto de duas perspetivas:

- Em primeiro lugar, como uma introdução aos Materiais que permite ao seu leitor, ou ao participante na Série MOOC organizada com base neles, familiarizar-se com uma visão ampla do Ensino Superior e da integração regional que é essencial se ele ou ela estiver interessado, ou tiver de trabalhar, no contexto da integração regional e continental africana através e no Ensino Superior. De facto, como esse leitor será, na maioria das vezes, um especialista numa área específica de atividades académicas ou de gestão, esta visão mais ampla é certamente nova para ele, e parece necessário (e foi aconselhado¹) oferecer uma introdução a esta Série mesmo antes do estudo de todo o conjunto de Materiais HAQAA.

- Em segundo lugar, como um módulo introdutório a ser utilizado em todas as outras atividades de formação HAQAA-3, que, na sua ausência, correm o risco de ficar desconectadas entre si e de não se concentrarem adequadamente no principal objetivo do HAQAA: a promoção da integração continental africana no ensino superior no âmbito da Parceria África - UE.

O módulo compreende seis secções

- As três primeiras oferecem um quadro para a análise da Integração Regional/Continental a nível político geral e na área específica do Ensino Superior, uma questão, como já foi dito, muito pouco conhecida para a maioria dos profissionais africanos que trabalham na área da educação.
- O quarto e o quinto oferecem uma descrição muito resumida da complexa paisagem africana, abrangendo também o nível político geral e a área específica do Ensino Superior.
- O sexto oferece alguns elementos de comparação com outros processos de integração regional (ASEAN, MERCOSUL e UE).

Nas Matérias HAQAA, estas seis secções correspondem aos sete capítulos das suas Partes I a III. A primeira parte organiza em dois capítulos as três secções iniciais desta primeira parte do módulo introdutório. A Parte Dois inclui dois capítulos sobre a quarta e a quinta secções. A Parte Três das Matérias, com três capítulos, corresponde à sexta secção deste módulo introdutório.

Os Materiais HAQAA incluem também uma Quarta e uma Quinta Partes que não são abrangidas por este Módulo Introdutório. A Quarta Parte compreende uma série de capítulos (destinados a crescer) que discutem questões específicas de substância. A Quinta Parte analisa a integração

¹ Principalmente pela avaliação dos materiais HAQAA-2 e da série MOOC efectuada pelo Prof. Assodah Tirvassen, das Maurícias.

continental africana no ensino superior na perspetiva de duas regiões (África do Norte e Oriental) e de um país (Etiópia).

O QUADRO ANALÍTICO DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

A integração regional (IR)² é, por vezes, apresentada como um processo unidirecional, que avança por fases desde a criação de uma zona de comércio livre até formas de integração mais amplas e profundas. Esta abordagem não está em conformidade com os factos. Nenhum processo de integração seguiu esta via de integração: a integração regional segue várias vias que podem conduzir a direcções diferentes e, mesmo que estas vias partilhem alguns elementos comuns, não seguem necessariamente as "cinco fases sucessivas" da integração (zona de comércio livre, união aduaneira, mercado comum, união monetária e união política).

A natureza da integração regional (IR) é definida essencialmente pelos instrumentos jurídicos que apoiam e enquadram cada processo (mesmo que a mesma lei possa conduzir a práticas diferentes). O primeiro capítulo dos Materiais HAQAA não tem como objetivo aprofundar a análise dos diferentes aspectos da integração regional, mas sim contribuir para a sua compreensão global através do desenvolvimento de um quadro analítico (ou roteiro) para o debate e a investigação orientados para a elaboração de políticas. Este quadro analítico examina a IR como um processo político que envolve diferentes Estados e visa moldar as **condições prévias** sociais e económicas a fim de alcançar os seus **objectivos** utilizando determinados **instrumentos**. O seu desenvolvimento pode ser analisado em termos de diferentes **dimensões**.

1.1.- Precondições

A integração regional não começa no vazio. É condicionada por uma diversidade de factores.

- A geografia é importante, incluindo a facilidade de comunicação;
- A população é importante, embora a experiência demonstre que a diferença de dimensão entre os Estados-Membros não constitui necessariamente um obstáculo a uma integração bem sucedida.
- A dimensão da economia e o rendimento per capita são importantes, mas a experiência demonstra que as divergências a este respeito são comuns.
- A congruência política foi importante para o processo europeu (incluindo a sua expansão sucessiva) e também para o nascimento do Mercosul.
- O contexto comum (e a história comum) ou o sentido de comunidade pode ser o fator mais importante subjacente à integração, como no caso da Comunidade das Caraíbas (CARICOM) ou, claramente, em África.

² Para simplificar a redação, o termo "regional" é utilizado para designar qualquer processo de integração entre países. É sabido que, em África, existem dois processos deste tipo, um que se desenvolve a nível "continental" e o outro a nível das diferentes "regiões". Na América Latina, por exemplo, este duplo processo de integração também existe, mas a terminologia utilizada é diferente: "regional" e "sub-regional" são os termos utilizados, em vez de "continental" e "regional".

Para além destas condições prévias, um outro fator importante, não tão óbvio, também influencia a força dos processos de IR. A credibilidade e a eficácia da lei que apoia a integração são importantes. Os processos das instituições regionais não podem ser garantidos apenas através de acordos institucionais regionais. A experiência tem demonstrado que a força resulta de uma atitude geral de respeito pelo Estado de direito entre os Estados-Membros. Assim, esta atitude torna-se uma condição prévia extremamente importante para a integração.

1.2.- Objetivos

Os objetivos prosseguidos pelas IR podem variar. Em muitos casos, a integração é encarada, principalmente, como um instrumento de desenvolvimento (ou de competitividade e crescimento). Mas também é aceite que "a integração é política". Os objetivos políticos mais amplos são, frequentemente, resumidos da seguinte forma:

- Segurança intra-regional e extra-regional
- Poder de negociação no sistema global/multilateral
- A introdução de reformas das políticas internas, não só nos domínios diretamente abrangidos por cada processo de IER, mas também noutros domínios conexos.

Os objetivos podem mudar durante o desenvolvimento do processo. A história da Comunidade Europeia e o nascimento da União Europeia são, sem dúvida, exemplos ilustrativos deste facto. No início, os objetivos eram predominantemente internos (paz e segurança); os objetivos externos (como uma maior presença na cena internacional) adquiriram uma importância crescente apenas nas décadas de 1980 e 1990. Uma mudança de objetivos pode dar nova vida ao processo e revitalizar a vontade política que lhe está subjacente. Mas também pode criar confusão (não só na opinião pública, mas também entre os políticos, que podem perder de vista o objetivo fundamental do processo). Pode também levar à tentativa de encaixar novos objetivos num quadro que foi originalmente concebido para atingir outros objetivos e que não se adapta necessariamente bem aos novos. Também neste caso, o exemplo da União Europeia é paradigmático (provavelmente para pior).

Para os fins deste módulo introdutório, o que deve ser enfatizado sobre os objetivos da IR é que a definição de objetivos não pode consistir em uma longa lista desses mesmos objetivos. A experiência prova que essas longas listas de objetivos acabam numa dispersão de esforços que leva a que nenhum deles seja alcançado. Pelo contrário, a definição de objetivos deve priorizar e articular os objetivos (um ou dois objetivos políticos primordiais e concretos e alguns objetivos intermédios):

“Gouverner c’est choisir, si difficiles que soient les choix” (“Governar é escolher, por mais difíceis que sejam as escolhas”). Este lema aplica-se certamente à integração regional como a qualquer outro domínio da política (e da política geral).³

1.3.- As quatro dimensões da integração regional

Não é fácil compreender o significado de "**dimensões**" quando aplicamos o termo à análise de uma política específica. É necessária uma discussão prévia de algumas questões epistemológicas básicas.

A realidade é, necessariamente, vista de perspetivas muito diferentes (através de lentes muito diferentes, se quisermos pôr as coisas nestes termos).

A mecânica clássica é uma delas, à qual todos estamos habituados. Aplicando a lente da mecânica clássica, estamos todos habituados a olhar para a realidade (a considerar "o que importa") em termos das três dimensões do espaço (comprimento, largura e altura), mais a dimensão da massa mais a do movimento/aceleração/força (dependendo da forma como se formaliza a abstração básica da mecânica clássica). No entanto, mesmo quando aplicamos esta lente, a que estamos tão habituados, temos de ter muito cuidado, pois a maioria de nós tende a confundir "massa" com "peso", sem ter consciência de que uma massa não tem peso quando, como nas viagens espaciais, não está sujeita à força gravitacional.

Mas a física moderna ensinou-nos que esta forma de ver a realidade, aceitável para a observação da maior parte dos fenómenos que encontramos na nossa vida quotidiana, já não é adequada para a observação de muitos fenómenos macroscópicos (ou microscópicos). Temos, portanto, de mudar a nossa visão do "que importa", ou, por outras palavras, o nosso quadro multidimensional. As dimensões que antes considerávamos independentes umas das outras deixaram de o ser, etc. Discutir a forma como a física moderna alterou a nossa visão do mundo é um tema fascinante, mas não é o objetivo deste capítulo.

Os exemplos podem ser multiplicados. Um advogado ou um economista não olham para a realidade como uma outra profissão: aspetos que são muito relevantes para eles (o grau de parentesco com outras pessoas, ou a riqueza, de alguém que faleceu são "dimensões" muito relevantes para os dois primeiros, mas são completamente irrelevantes para o médico que cuidou dessa pessoa quando estava a morrer). Os exemplos podem até ser alargados ao mundo da arte. Picasso e os outros pintores da sua geração ensinaram aos seus contemporâneos a olhar de forma diferente para a arte africana ou papua e a encontrar nela "algo" da mais alta qualidade artística que nunca tinha sido considerado antes.

Quando nos voltamos para a análise das políticas, temos de definir quais são as dimensões relevantes ("o que importa" ou "como olhar" para elas). As dimensões não devem ser

³ O lema é do político francês Pierre Mendès-France no seu discurso para a primeira investidura como Primeiro-Ministro, em junho de 1953. Falhou nessa altura, mas, decorrido apenas um ano, foi bem sucedido (junho de 1954). Um dos autores adora citá-lo, não só porque enuncia um princípio político muito valioso mas, em particular, porque, ao aplicá-lo, Mendès-France optou por fazer uma das escolhas mais difíceis em França, no seu tempo: aceitar a derrota na guerra da Indochina e pôr fim à colonização francesa naquela região do mundo.

confundidas com objetivos (que podemos escolher ou descartar); as dimensões "estão lá", não as podemos descartar. O que podemos fazer é dar mais importância a uma ou a outra, mas não eliminá-las.

Alguns exemplos podem ajudar a compreender este facto. Para efeitos de ter um contentor, a primeira coisa que importa é o volume e, em muitos casos, podemos ignorar se a forma do contentor é um cubo ou um paralelepípedo com comprimento, largura e altura diferentes; mas não podemos levar isto ao limite: não faria sentido, para a maioria dos fins, construir um contentor extremamente largo mas com uma altura extremamente pequena. As dimensões são importantes; elas existem.

Para muitos de nós, urbanistas não profissionais, as únicas dimensões que importam são as duas que nos permitem calcular a superfície (vemos uma cidade como um mapa). Mas um urbanista profissional convencer-nos-á facilmente de que a altura também é importante e que as unidades certas para o planeamento urbano são as de volume relacionadas com a superfície (o número de pessoas que devem/podem viver numa determinada área depende não tanto da superfície mas do volume - ou seja, também da altura - dos edifícios para habitação).

O mesmo argumento aplica-se à análise das políticas. Como veremos na secção seguinte, o ensino superior tem muitas dimensões "que estão lá" quando decidimos definir e implementar uma política. Podemos, legitimamente, decidir dar mais importância a uma dimensão (a qualidade, por exemplo) do que a outra (o acesso, por exemplo), ou vice-versa, mas não podemos ignorar a existência desta última: faz sentido aumentar a qualidade em detrimento do acesso (ou vice-versa)? É este o tipo de escolha (e de análise) que deve ser efetuado.

Com estas considerações em mente, assumimos que a IR se desenvolve num espaço multidimensional e não avança, necessariamente, de forma contínua em todas as dimensões. A IR tem quatro dimensões principais: a dimensão externa, o conteúdo, a força e o dinamismo.

1.- A dimensão externa

Na maioria dos casos, os Estados envolvem-se na IR como forma de melhor se inserirem no mundo e no sistema complexo e desigual das relações internacionais.

A análise desta dimensão deve referir-se ao número de assuntos que são tratados a nível regional em relação a países terceiros. Isto é essencial, por exemplo, no caso do processo europeu. Muitas vezes esquece-se que a Comunidade Europeia (que em termos de comércio internacional de mercadorias é uma União Aduaneira consolidada há décadas) só muito tarde desenvolveu (e quando o fez, não o fez completamente) uma política externa unificada em matérias como os serviços, o direito de estabelecimento de empresas estrangeiras ou a chamada reforma da arquitetura financeira global. Todos estes são assuntos em que os Estados-Membros, individualmente, continuaram (e continuam) a desenvolver políticas diferentes e, por vezes, contraditórias.

A dimensão externa é de importância primordial nestes processos (em particular nos acordos Sul-Sul), onde o principal objetivo é o de aumentar o poder de negociação dos membros e, em

geral, melhorar as condições de inserção no sistema global. Em geral, a existência ou ausência de uma dimensão externa permeia toda a abordagem da integração. Quando não existe uma dimensão externa, o processo tende a centrar-se nas restrições políticas (porque as políticas internas podem pôr em perigo a liberalização intrazona). Quando existe uma dimensão externa, o foco passa a ser a criação de políticas (ou seja, uma política externa comum), pelo menos como reação às exigências de países terceiros.

A análise da dimensão externa de uma IR é essencial porque, muitas vezes, os acordos da IR se sobrepõem. No domínio do comércio internacional, esta sobreposição tem sido comparada a uma "tigela de esparguete" de acordos entrelaçados, cujos efeitos negativos têm sido amplamente discutidos.

O debate sobre estes problemas poderá ter de aperfeiçoar o recurso habitual a comparações geométricas ou mecânicas alternativas (círculos concêntricos ou cubo e raios). Na segunda comparação, a questão é saber se um veículo pode funcionar adequadamente quando os raios, simultaneamente, ligam os pontos exteriores da roda a diferentes cubos. O capítulo 3 dos materiais HAQAA e a secção 4 deste módulo introdutório sublinham a extrema importância deste problema no contexto africano.

A consideração da dimensão externa parece essencial para a análise da integração continental e regional africana. Nesta fase, parece suficiente colocar apenas duas questões: como é que a dimensão externa da integração continental se enquadra na existência de diferentes acordos internacionais separados de cada país africano, ainda que nos mesmos domínios políticos? E como é que ela se enquadra na existência de políticas externas das diferentes Comunidades Económicas Regionais?

2.- Conteúdo efetivo

a. Largura x Profundidade

A amplitude de qualquer acordo ou organização internacional (incluindo os regionais) pode ser definida em termos do número e do âmbito dos domínios que abrange. A profundidade refere-se ao grau em que estes domínios se encontram sujeitos a regras comuns ou a atividades públicas.

Aparentemente, a amplitude pode ser facilmente determinada através da análise do objeto dos diferentes instrumentos regionais utilizados. Esta aparente facilidade não existe em relação às regras, porque a amplitude das regras deve ser analisada em termos de uma matriz: verticalmente quando se refere a sectores (como a agricultura ou os serviços financeiros) e horizontalmente (como a tributação, a concorrência ou as normas laborais). A profundidade não é fácil de determinar, nomeadamente no que se refere às regras. O melhor critério para determinar a profundidade é a medida em que os Estados-Membros continuam a ser livres de regulamentar temas específicos de forma diferente; quanto mais o fizerem, mais superficial será o processo em termos de profundidade. A aplicação deste critério requer uma análise cuidadosa das disposições legais relevantes para estabelecer o significado regulamentar efetivo,

especialmente porque uma linguagem ambiciosa pode estar associada a uma falta de efeito regulamentar efetivo.

Para fins analíticos, a distinção entre largura e profundidade é correta, mas também pode ser enganadora. De facto, a amplitude e a profundidade não são características independentes da integração. O que importa é o conteúdo do processo, e a amplitude e a profundidade são apenas dois aspetos que devem ser considerados conjuntamente. A realidade oferece-nos exemplos de acordos económicos bilaterais amplos em termos de âmbito, mas sem profundidade em termos de obrigações ou de cooperação efetiva. O que importa é a "multiplicação" da amplitude e da profundidade.

O capítulo dos materiais HAQAA não permite uma discussão pormenorizada sobre a amplitude e a profundidade dos processos de IR. Mas sublinha a necessidade de distinguir entre as regras aplicáveis aos operadores intrazona e aos operadores de países terceiros. A Comunidade Europeia, por exemplo, estabeleceu regras aplicáveis às transportadoras aéreas europeias nos aeroportos europeus. No entanto, essas regras não são aplicáveis às transportadoras americanas ou japonesas nesses mesmos aeroportos (o mesmo argumento é válido para os profissionais, por exemplo). A mesma distinção pode ser aplicada aos estudantes ou ao pessoal académico. Naturalmente, esta distinção é essencial no domínio do ensino superior africano: não é raro que a colaboração com países não africanos seja preferida à colaboração com outros países africanos.

b. Conteúdo versus conteúdo efetivo

Uma vez que os processos das IR ocorrem no âmbito de um sistema multi/plurilateral em que os membros já aceitaram obrigações, para se chegar ao valor acrescentado real das IR é necessário analisar o conteúdo efetivo dos processos e não apenas o seu conteúdo. O conteúdo efetivo deve ser definido subtraindo as obrigações multi/plurilaterais do conteúdo regional. Também neste caso, a realidade oferece exemplos de acordos bilaterais/regionais que criam conteúdo simplesmente reafirmando obrigações bilaterais e multilaterais já aceites.

3.- Força

Tal como acontece com a amplitude e a profundidade, sugerimos que se analise a força de um processo de IR examinando conjuntamente dois aspetos: a credibilidade e a eficácia da lei da integração e o empenhamento político dos Estados-Membros. Também neste caso, ambos os aspetos são mais bem entendidos como uma multiplicação em vez de uma simples soma. Muitos exemplos mostram que o compromisso político não é suficiente para reforçar um processo de IER se não for acompanhado de credibilidade no que diz respeito à lei da integração. Ao mesmo tempo, os mecanismos jurídicos não podem compensar a ausência de empenhamento político. A força do processo tende a ser 0 se a sua componente jurídica ou política for 0 (mesmo que a outra seja positiva).

a. Credibilidade e eficácia da lei

As IR podem, sem dúvida, prosseguir com base no que mais tarde será designado por "quarto instrumento" de integração (instrumentos de diálogo e cooperação), e sem qualquer lei específica de integração. Mas se for apoiada ou regulada por uma lei, então a lei deve ser credível e eficaz. Se não o for, o processo torna-se um fracasso e pode ser substituído com êxito por uma integração de facto.

Nenhuma lei é 100% credível e eficaz; a credibilidade e a eficácia são sempre uma questão de grau. Um elevado grau de credibilidade pode ser alcançado através de diferentes mecanismos. No entanto, a credibilidade não está necessariamente ligada à existência de um mecanismo regional de aplicação da lei. Parece depender muito mais da existência de uma atitude geral de respeito pelo Estado de direito nos Estados-Membros e do interesse (político e económico) em reforçar a integração. Neste ponto, vale a pena recordar que, no âmbito do Tratado da Comunidade Europeia, o Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia não dispôs, durante 40 anos, de qualquer mecanismo eficaz para fazer cumprir as suas decisões. Como as represálias entre os Estados-Membros são absolutamente proibidas, mesmo nos casos em que um deles viola o direito comunitário, o sistema funcionou (até 1992) com base no cumprimento voluntário dos Estados-Membros (incluindo o cumprimento dos acórdãos do Tribunal).

b. Compromisso político

O grau de empenhamento político dos Estados-Membros no processo da IR pode ser difícil de medir com precisão. No entanto, a sua existência é absolutamente necessária. O compromisso político é político na medida em que pode ir mais longe do que o conteúdo económico efetivo da integração. Ao ir mais longe, reforça o processo.

Se existir um empenhamento político, os instrumentos diplomáticos de diálogo e cooperação podem tornar-se um meio eficaz de reforçar a integração.

4.- Dinamismo e capacidade de adaptação

A necessidade de adaptação depende dos objetivos prosseguidos e da adequação dos instrumentos iniciais. A capacidade de adaptação tem a ver, essencialmente, com os mecanismos de criação de leis e com a rapidez com que as leis novas ou reformadas se podem adaptar a novas circunstâncias. A lei nova ou reformada exige um novo tratado? Em alternativa, o tratado prevê algum mecanismo de adaptação? A distinção entre o carácter estático e dinâmico dos processos de integração regional depende das respostas a estas perguntas.

Uma comparação entre o Acordo de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA) e os Tratados da Comunidade Europeia revela as principais diferenças nestas dimensões.

Em primeiro lugar, o NAFTA tinha um carácter estático. É um acordo global que existe "com carácter definitivo"; não existe um mecanismo explícito para criar leis. A adaptação tinha de resultar de novos acordos que modificassem ou complementassem o acordo constitutivo; é por

isso que todo o NAFTA teve de ser substituído, em 2020, por um novo Acordo EUA-México-Canadá (USMCA).

- Em segundo lugar, os Tratados que instituem a Comunidade Europeia têm um carácter duplo. Têm um carácter sólido e estático, porque são tratados internacionais clássicos, que criam (com carácter definitivo) obrigações de grande alcance para os Estados membros (como o NAFTA), mas também criam um mecanismo específico de produção de novo direito que lhes confere um carácter dinâmico. Além disso, a prática de revisão e modificação periódicas dos Tratados fundadores reforçou o seu carácter dinâmico.

A necessidade de dinamismo (ou adaptabilidade) está ligada às outras três dimensões. Em primeiro lugar, se o processo tiver uma dimensão externa, a necessidade de adaptação vem do exterior, de outros participantes no sistema mundial e das suas instituições multilaterais. A política comercial de uma união aduaneira (ou outras políticas externas, se existirem) não pode permanecer inalterada ao longo do tempo; tem de ser adaptada. Esta necessidade não se verifica no caso das zonas de comércio livre, em que cada Membro, sozinho, adapta a sua política comercial em relação a países terceiros.

Em segundo lugar, no que diz respeito ao conteúdo, a necessidade de adaptação surge se o processo da IR incluir atividades públicas regionais ou redistribuição de rendimentos. Estas devem ser definidas, ajustadas e implementadas. A adaptação também está relacionada com a questão do aprofundamento (muito mais do que com a questão do alargamento, porque não é provável que, através da adaptação, um processo de IR possa cobrir áreas não abrangidas pelo Tratado inicial). Se o acordo for estático (como o NAFTA), todas as disposições que afetam a profundidade devem ser incluídas no tratado inicial. Se o acordo for dinâmico, o tratado inicial pode limitar-se a definir algumas regras ou obrigações relativamente abertas ou abrangentes, deixando o aprofundamento para o futuro.

Em terceiro lugar, a adaptabilidade está também relacionada com a força. A natureza estática de um processo de IR contribui, certamente, para o seu reforço; mas uma natureza dinâmica adequada pode também contribuir para o seu reforço se, ao adaptar-se, for capaz de evitar tornar-se obsoleta em termos jurídicos. Um carácter dinâmico pode também reforçar a adequação jurídica e, conseqüentemente, evitar violações.

1.4.- Os quatro instrumentos da integração regional

A integração regional é um esforço comum de uma pluralidade de Estados que exige que estes utilizem os instrumentos disponíveis para influenciar a realidade social e económica. Cada política tem os seus instrumentos específicos. Para a integração regional, devemos distinguir: legislação (regras); atividades públicas (incluindo subsídios a atividades económicas específicas realizadas por operadores privados); e redistribuição de rendimentos através de transferências orçamentais. Como os processos de integração regional são um fenómeno internacional, recorrem também aos instrumentos diplomáticos tradicionais de diálogo e cooperação. Para fins analíticos, todos estes instrumentos devem ser claramente diferenciados das técnicas utilizadas

para os criar e das disposições institucionais utilizadas para garantir a sua adequada implementação.

O objeto dos instrumentos define o conteúdo da integração regional; as técnicas e as disposições institucionais afetam a sua força e o seu dinamismo, mas não o seu conteúdo.

Duas técnicas de integração

Para efeitos dos materiais HAQAA, há que distinguir duas técnicas diferentes para promulgar regras regionais e enquadrar as atividades públicas regionais: inserir desde logo as regras no tratado constitutivo ou criar nele um mecanismo de produção de direito. A distinção tradicional entre "intergovernamental" e "supranacional" tem por objetivo defini-las. Mas pode afirmar-se que esta distinção tem sido utilizada de forma demasiado vaga. Assim, pode ser preferível substituir essa terminologia pela mais neutra das duas técnicas que podem ser utilizadas por um tratado de integração (aliás, por qualquer tratado internacional) para adotar regras. Como se verá mais adiante neste módulo introdutório, a distinção é muito bem ilustrada, precisamente no domínio do ensino superior. No quadro da UE, temos, por um lado, um regulamento **específico** sobre qualificações profissionais adotado através da segunda técnica. E, por outro, a aplicação **geral** do princípio do tratamento nacional estabelecido no Tratado através da primeira técnica.

As disposições institucionais

As disposições institucionais (incluindo a resolução de litígios e o controlo judicial) não são, em si mesmas, instrumentos de integração. Poder-se-ia argumentar que são, em todo o caso, "instrumentos para a utilização efetiva dos instrumentos". Os mercados são integrados com êxito, num grau ou noutro, pelas regras que liberalizam o comércio de mercadorias ou a circulação de capitais ou harmonizam as normas (e os sistemas de ensino superior são integrados devido às regras e programas que promovem a colaboração entre universidades). As disposições institucionais existem simplesmente para ajudar a aumentar ou diminuir a eficácia destas regras e programas bem como facilitar a sua adaptação.

Com base numa análise comparativa, pode afirmar-se que, desde que as regras sejam eficazes, a integração pode ser bem-sucedida (ou correr o risco de fracassar) independentemente das disposições institucionais adotadas em cada processo. O NAFTA e o processo europeu partilham alguns êxitos, apesar das suas abordagens institucionais completamente diversas. E o MERCOSUL, que é institucionalmente leve, partilha alguns dos mesmos fracassos com a Comunidade Andina, que é, institucionalmente, mais pesada.

Os quatro instrumentos

Esta secção analisa quatro tipos de instrumentos: regras regionais, atividades públicas, redistribuição de rendimentos através de transferências orçamentais e instrumentos diplomáticos.

1.- Regras regionais

As regras regionais podem abranger qualquer situação social e económica. De um ponto de vista analítico, é melhor analisar o objeto das regras sob o título de "conteúdo" (uma das dimensões da integração regional que será discutida mais tarde) e não como instrumentos de integração regional. A análise das regras como instrumentos deve estar relacionada com as três principais abordagens (ou formas instrumentais, ou tipos de regras) que existem para promover a integração.

- A primeira consiste em impor obrigações de liberalização e de acesso aos mercados (ou aos sistemas de ensino superior).
- A segunda consiste em impor certas obrigações de não discriminação no quadro jurídico aplicável às transações e operações abrangidas pelos acordos - basicamente, o estatuto de nação mais favorecida (NMF) ou as obrigações de tratamento nacional (TN) -, deixando intacta a legislação nacional.
- A terceira consiste em criar legislação uniforme que estabeleça um quadro jurídico comum para as transações e operações abrangidas pelo acordo. Estas três abordagens diferem em termos jurídicos e em termos das suas implicações políticas e económicas.

As obrigações que acompanham a liberalização e o acesso ao mercado têm um âmbito estritamente limitado às transações internacionais. As obrigações em matéria de tratamento (em especial se se aplicarem ao tratamento de empresas e profissionais estrangeiros após o seu estabelecimento no país de acolhimento), bem como as regras uniformes ou harmonizadas, aplicam-se essencialmente às transações internas (a menos que se trate de simples regras de não discriminação de tratamento entre estrangeiros - regras NMF - no acesso ao mercado nacional). São muito mais "intrusivas" do ponto de vista político (e, por conseguinte, muito mais difíceis de resolver) do que as primeiras. Mas, muito frequentemente, argumenta-se que a integração não pode basear-se apenas em obrigações de liberalização para fazer sentido em termos jurídicos. Além disso, numa perspetiva estritamente económica, a integração do mercado não é alcançada através da simples liberalização do acesso enquanto as regras internas continuarem a ser diferentes.

Os dois últimos tipos de regras colocam um dilema político difícil.

- As regras uniformes servem cabalmente os objetivos de integração, mas são muito difíceis de estabelecer por três razões.
 - o Em primeiro lugar, são tecnicamente difíceis de acordar devido às diferentes tradições e contextos jurídicos das partes, o que torna difícil chegar a acordo mesmo no que à terminologia e às definições diz respeito.
 - o Em segundo lugar, são intrusivos em relação ao processo político interno, na medida em que estão bloqueados pelo direito internacional, o que impede alterações políticas que possam seguir-se a uma mudança de governos e maiorias políticas nacionais.

- E, em terceiro lugar, ameaçam a adaptabilidade do sistema regional porque são mais difíceis de alterar do que as regras internas, exigindo um consenso (ou uma maioria qualificada) entre todas as partes.

As obrigações em matéria de tratamento reduzem estas dificuldades ao permitirem um poder discricionário muito maior no que respeita à legislação nacional, desde que o seu conteúdo não seja discriminatório. Mas estas obrigações colocam também novas dificuldades. As regras uniformes seguem a mesma lógica e têm o mesmo alcance a nível internacional e nacional. Não é o caso das obrigações internacionais em matéria de tratamento (nomeadamente de tratamento das empresas). Estas obrigações têm uma espécie de dupla universalidade: aplicam-se a todos os sectores e abrangem todos os aspetos do quadro jurídico aplicável às empresas (ou aos profissionais).⁴ No plano interno, porém, não existe uma única regra ou conjunto de regras que tenha esta dupla universalidade. Aplicam-se regras diferentes a diferentes sectores (energia ou transportes aéreos, por exemplo) e a diferentes aspetos do quadro jurídico (do direito das sociedades à fiscalidade, passando pelas condições de trabalho ou pela expropriação, por exemplo). Com a única exceção da Comunidade Europeia, a experiência mostra que as obrigações de grande alcance em matéria de tratamento das empresas só podem ser aceites se forem acompanhadas de uma lista de exceções. No entanto, esta lista de exceções tende a aumentar geometricamente à medida que o número de partes no acordo aumenta e, no final, pode sobrepor-se à NMF e ao tratamento nacional

2.- Atividades comuns públicas

Os Estados não se limitam a adotar e aplicar legislação geral. Por exemplo, também financiam e gerem serviços públicos como a educação, constroem infra-estruturas físicas e subsidiam atividades económicas específicas. Referimo-nos a estas atividades como atividades públicas e não como políticas, porque as políticas também podem ser implementadas exclusivamente através de regras gerais (sobre ambiente, normas sociais e laborais, ou educação, por exemplo).

A mesma distinção aplica-se ao nível regional. As Atividades Públicas Comuns podem desempenhar um papel relevante nos esquemas de integração regional. A Política Agrícola Comum (PAC) da Comunidade Europeia é, mais uma vez, um excelente exemplo disso. Mas todos são unânimes em concordar que a criação do programa Erasmus também favoreceu grandemente a integração no domínio do ensino superior.

Para além dos seus méritos específicos nos domínios políticos que abrangem, as atividades públicas comuns podem ter efeitos muito positivos no processo de integração. Referimo-nos à definição e à gestão de tais políticas, que mantêm a integração regional mesmo em períodos de estagnação, e ao facto de a integração regional ter a ver com a vida económica real e não apenas com a política em si.

⁴ A situação é diferente quando a obrigação de tratamento se aplica a bens: o seu âmbito é muito mais restrito.

3.- Redistribuição de rendimentos através de transferências orçamentais

Todas as atividades públicas podem afetar a distribuição do rendimento. A redistribuição do rendimento torna-se um instrumento regional específico quando visa categorias específicas de beneficiários definidas em termos do seu rendimento ou de qualquer outra característica económica geral. Este instrumento é tipicamente europeu, uma vez que exige que pelo menos alguns Estados-Membros tenham orçamentos suficientemente grandes para afetar uma parte deles à redistribuição regional.

4.- Instrumentos diplomáticos

Enquanto fenómeno internacional, a integração regional apoia-se nos instrumentos diplomáticos internacionais típicos do diálogo e da cooperação. A sua utilização pode favorecer a emergência de uma política regional adequada (implementada através de legislação ou de atividades públicas), mas tal não é necessariamente ou geralmente o caso.

Estes instrumentos são de origem diplomática e estendem-se a todos os outros domínios abrangidos por cada processo, nomeadamente os domínios económicos. Esta evolução ultrapassa a integração regional, uma vez que o número de fóruns internacionais sobre todos os domínios da vida económica, social e política se multiplicou. Os seus efeitos sobre a integração são muito mais importantes quando são capazes de associar eficazmente os atores sociais e económicos, as empresas do espaço económico ou as universidades individuais do espaço do ensino superior, promovendo intercâmbios e atividades comuns entre eles.

1. O QUADRO ANALÍTICO DA POLÍTICA DE ENSINO SUPERIOR

O Quadro Analítico da Integração Regional pode ser adaptado à maioria das outras políticas. De facto, em geral, os processos políticos não são unidireccionais nem unidimensionais: todos eles seguem vários caminhos que podem conduzir a diferentes direções e não se desenrolam em "fases" pré-estabelecidas. Por conseguinte, não podemos, nem devemos, prescrever um caminho ou uma estrada única para todos; a nossa tarefa é, pelo contrário, desenvolver um roteiro que ajude a encontrar a melhor estrada, em cada país, para ir do ponto de partida (diferente em cada caso) ao ponto de chegada desejado (diferente também, muito provavelmente, em cada caso).

De facto, todos os processos políticos, e não apenas a integração regional, visam moldar as **condições prévias** existentes a fim de alcançar os seus **objetivos** utilizando determinados **instrumentos**. E o seu desenvolvimento pode ser analisado em termos de diferentes **dimensões**. Embora estes sejam os quatro elementos a ter em conta em qualquer discussão sobre um

processo político, o que é, normalmente, mais difícil é a definição e análise dos diferentes instrumentos e dimensões. Estes quatro elementos do quadro analítico têm primeiro de ser discutidos e compreendidos separadamente para que se possa analisar a sua interação: a tarefa do perito, incluindo um perito em Ensino Superior.

O SPHERE (Support and Promotion for HE Reform Experts) é um projeto financiado pela UE, lançado em 2014 e cuja terceira fase é implementada pela OBREAL Global e pela European University Association (EUA). Dirige-se aos países vizinhos da UE, incluindo os do Norte de África. No seu âmbito, o Quadro Analítico para a Integração Regional (REI) foi adaptado ao debate sobre a política e a reforma do ensino superior. A sua Conferência Anual de 2016 foi especificamente dirigida a esta adaptação com grande sucesso. É por isso que o segundo capítulo dos Materiais HAQAA se baseia nele, tal como esta secção deste módulo introdutório.

2.1.- Condições prévias

Os processos políticos não se iniciam no vazio. Como vimos na secção anterior, são condicionados por uma diversidade de fatores. Muitos deles são fatores gerais que afetam todos ou a maioria dos fenómenos sociais: a história, a geografia, a economia, a natureza geral do sistema político... Mas alguns são muito específicos de cada área da política social.

Quais são as condições prévias específicas da política de ensino superior? Algumas condições prévias muito específicas foram já propostas no documento preparado para a Conferência SPHERE de 2016:

- A demografia e, em particular, a pirâmide etária. Uma condição prévia tão óbvia como esta não foi, em alguns casos (Espanha, por exemplo), devidamente tida em conta.
- A situação do ensino básico e secundário.
- O regime jurídico não só das instituições de ensino superior mas também do pessoal. Alguns regimes jurídicos aplicáveis ao pessoal são muito resistentes e dificultam a aplicação da reforma do ensino superior, uma vez que conseguem "absorver" alterações parciais numa estrutura geral que permanece inalterada.

Mas o inquérito realizado antes da Conferência sugeriu a adição de outras condições prévias específicas com particular relevância para o Ensino Superior e a sua reforma. As principais são as seguintes:

- Corrupção
- O número de instituições de ensino superior (IES).
- Disparidades de género.
- Atitudes culturais em relação à educação por parte dos estudantes, do pessoal e da população em geral.
- Situação atual da investigação e da inovação.

2.2.- Objetivos

Muitas vezes, processos políticos específicos servem objetivos muito gerais que se aplicam a um grande número de áreas. Por exemplo, existe um amplo consenso quanto à ideia de que, em si mesma, a integração económica regional prossegue um objetivo de desenvolvimento económico (ou de competitividade e crescimento). No entanto, também é aceite que "a integração é política" e que objetivos mais amplos estão na sua base, explicando-a e dando-lhe um sentido de orientação: Intra-regionais (como no caso do nascimento das Comunidades Europeias na década de 50⁵) e Extra-regionais, como a paz e a segurança, ou o poder de negociação no sistema global/multilateral. Podem também ser utilizados para bloquear reformas de políticas internas, não só nas áreas diretamente abrangidas por cada processo de IER, mas também noutras áreas relacionadas.

Muitos processos de reforma do ensino superior servem também, em primeiro lugar, objetivos políticos muito mais amplos do que o ensino superior. A reforma do ensino superior é, muitas vezes, um elemento ou um fator de acompanhamento de processos muito amplos de mudança política ou económica. Tem sido este o caso em muitos países vizinhos da União Europeia, e também, particularmente, em África no seu conjunto.

Os objetivos devem ser adequadamente articulados: este é, provavelmente, o maior desafio político em matéria de objetivos. É muito fácil enumerar uma série de objetivos com os quais mais ou menos todos concordariam, mas isso é quase insignificante: quanto mais longa for a lista de objetivos, maior é o risco de dispersão de esforços e de não se atingir nenhum deles. Assim, o inquérito realizado antes da Conferência de 2016 sugeriu os seguintes objetivos específicos (certamente demasiados para uma política de ensino superior bem concebida e orientada):

- Reforçar as relações entre as universidades e as empresas privadas em matéria de investigação e desenvolvimento.
- Melhorar a qualidade do ensino superior (programas de estudo, ensino, investigação e preparação do pessoal académico) para responder às necessidades de desenvolvimento económico do país e dos indivíduos. Crescimento sustentável.
- Melhorar a empregabilidade - reforçar a ligação com o mercado de trabalho.
- Integração internacional e cooperação com diferentes regiões.
- Adaptar os currículos universitários à era das tecnologias e redes de informação de rápida evolução e orientadas para o conhecimento.
- Melhorar a competitividade da educação e da ciência.
- Desenvolver o país e a humanidade com base nas realizações intelectuais do ensino superior (sociedade do conhecimento).

⁵ Não é fácil encontrar a terminologia correcta para designar o processo de integração lançado pelo Tratado da Comunidade Económica Europeia - Tratado da CEE - (e outros tratados que o acompanharam) nos anos 1950. A Comunidade Europeia já não existe, tendo sido substituída pela União Europeia, e as expressões generalizadas "integração europeia" ou "processo europeu", a seguir utilizadas, são muito enganadoras, uma vez que o processo de integração lançado pelo Tratado da CEE não era, e continua a não ser, "europeu", mas sim "europeu ocidental", alargado à Europa Central, Oriental e do Sudeste, mas sem nunca pretender tornar-se "totalmente europeu".

- Reforçar a investigação científica como uma prioridade do ensino superior.
- Desenvolvimento profissional contínuo para o pessoal académico que trabalha no ensino superior.
- Melhorar a dimensão social do ensino superior
- Desenvolvimento tecnológico
- Normalização do ensino superior através do Processo de Bolonha e convergência com as políticas de outros países signatários do Processo de Bolonha membros do EEES.

Qualquer que seja o número de objetivos, estes devem ser **articulados**. Esta articulação deve responder a duas questões:

- Em primeiro lugar, muito provavelmente, os objetivos da lista não podem ser perseguidos, e muito menos alcançados, todos ao mesmo tempo; e nem todos devem ser considerados igualmente importantes: quais são as prioridades a estabelecer entre eles?
- Em segundo lugar, a dimensão temporal e a interdependência entre os objetivos devem ser muito bem analisadas. Quais são os primeiros, os segundos e os terceiros? Quais os que devem ser considerados não tanto como fins em si mesmos, mas como objetivos intermédios ao serviço dos objetivos primordiais mais importantes.

Também neste caso, a evolução da integração europeia constitui um excelente exemplo de boa (nas primeiras décadas) e, provavelmente, má (nas últimas) articulação de objetivos.

Qual é a articulação dos objetivos específicos de cada processo de reforma do ensino superior? Esta é a resposta certa e essencial, à qual não se pode responder recorrendo a uma linguagem demasiado fácil, e retórica, politicamente correta.

A discussão sobre os objetivos pode ser confundida com a das dimensões, nomeadamente porque ambas dão um sentido de orientação e podem ser hierarquizadas. Mas os objetivos podem ser legitimamente "escolhidos" (e descartados), ao passo que as dimensões, como veremos, têm de ser, necessariamente, tidas em conta, mesmo que possamos hierarquizá-las. Elas estão sempre presentes, não podem ser "descartadas": não é necessário (ou pode ser impossível) avançar em todas elas ao mesmo ritmo, mas um passo atrás em qualquer uma delas deve ser considerado, em si mesmo, um desenvolvimento negativo (talvez compensado por movimentos para a frente noutras dimensões).

Os objetivos podem mudar durante o desenvolvimento do processo. Podem também ser gerados novos objetivos a partir do próprio processo. Uma mudança de objetivos pode ser motivada pelo facto de os objetivos iniciais terem sido alcançados ou, pelo contrário, como uma aceitação do fracasso e da necessidade de reformular a política. Novos objetivos podem dar nova vida ao processo e revitalizar a vontade política que lhe está subjacente. Mas a mudança de objetivos também pode criar confusão (não só na opinião pública, mas também entre os políticos, que podem perder de vista o objetivo fundamental do processo). Pode também levar a que se tente encaixar novos objetivos num quadro que foi originalmente concebido para

cumprir outros objetivos e que não se adapta, necessariamente, bem aos novos. Alguns desenvolvimentos no âmbito do processo de Bolonha são um bom exemplo de tudo isto.

Se nos debruçarmos sobre a reforma do ensino superior, a questão dos objetivos deve receber uma resposta bastante concreta, mesmo que esta inclua diferentes níveis e uma articulação interna dos mesmos. A resposta não pode ser, obviamente, "porque temos de copiar... o que quer que seja", não só porque esta tende sempre a ser uma má resposta, mas, mais ainda, porque, com toda a probabilidade, as pessoas que dariam esta resposta não sabem realmente o que pretendem copiar. É claro que o melhor exemplo disso são os erros políticos em que se incorreu ao tentar "copiar ou adaptar-se ao processo de Bolonha" sem conhecer os fundamentos de tal processo de reforma e sem estar consciente de que os objetivos do processo mudaram (pelo menos os proclamados para o justificar).

2.3.- Instrumentos

Os processos políticos utilizam diferentes instrumentos para influenciar a realidade social e económica.

No caso da Integração Regional, e como vimos na secção anterior, estes instrumentos dividem-se em quatro categorias principais: legislação (regras); atividades públicas (incluindo a subvenção de atividades económicas específicas realizadas por operadores privados); redistribuição de rendimentos através de transferências orçamentais; e instrumentos diplomáticos.

Os conceptores e executores da política de ensino superior devem também estar muito conscientes dos instrumentos à sua disposição, da utilização que deles pode ser feita e dos possíveis efeitos da sua utilização. Inicialmente, podemos considerar sete instrumentos de política de ensino superior:

- a) Quadros jurídicos/legislação e regulamentação
- b) Finanças
- c) Infra-estruturas institucionais/ tecnologia
- d) Pessoal
- e) Práticas pedagógicas
- f) Garantia da qualidade
- g) Parceiros externos

Estes instrumentos devem ser concebidos como uma caixa de ferramentas; só fazem sentido se forem adaptados ao resultado que se procura. A "instrumentalidade" dos instrumentos é o que importa; nenhum deles pode ser considerado como sendo uma solução milagrosa que resolverá tudo; muito provavelmente, todos eles terão de ser utilizados numa combinação adequada. Mas o resultado combinado da sua utilização não é fácil de analisar porque a reforma do ensino superior é multifacetada ou multidimensional: o resultado pode ser positivo numa ou nalgumas dessas dimensões e negativo noutras.

2.4.- Dimensões

É necessário continuar a sublinhar sempre que os processos políticos se desenvolvem num espaço multidimensional. As "dimensões existem" para serem, necessariamente, levadas em conta; elas não podem ser descartadas. Como vimos na secção anterior, elas são como o "espaço" e o "tempo" na Mecânica Clássica (ou a reformulação das dimensões na Física Moderna). São "dimensões nas quais nos podemos mover", todas elas dimensões "boas - ou, pelo menos, necessárias".

Mas os processos políticos não avançam, necessariamente, de forma contínua. Muitas vezes, nem sequer são capazes de avançar em todas as direções: avançam numa dimensão e recuam noutra. Muitas vezes, estabelece-se um trade-off entre estas dimensões: um avanço numa tem de "ser pago" com um recuo noutra. Quando é este o caso, a questão, em termos de julgamento político, é saber se o resultado final (talvez contraditório) é positivo ou negativo. O avanço numa direção compensa o recuo na outra? E a resposta fácil de "avancemos em todas as direções ao mesmo tempo" é, muitas vezes, completamente irrealista: não leva a lado nenhum. O velho lema de P. Mendès-France "*Gouverner, c'est choisir, si difficiles que soient les choix*" ("governar é fazer escolhas, por mais difíceis que estas sejam"), já referido na secção anterior, deve ser recordado uma vez mais, pois aplica-se também a esta discussão.

Para qualquer processo político, podem ser consideradas inúmeras dimensões. Mas se quisermos ter em conta demasiadas delas, o quadro analítico perde nitidez e capacidade interpretativa. A definição das diferentes dimensões deve captar a "verdadeira natureza e os principais efeitos" do processo político que estamos a analisar.

Para efeitos da Conferência HERE Barcelona 2016, foram consideradas cinco "**dimensões**" centrais a ter, necessariamente, em conta na conceção e implementação de um processo de reforma do ensino superior e sobre as quais esse processo pode/deve avançar, ou sobre as quais a reforma do ensino superior pode ser avaliada:

- Internacionalização
- Governança democrática e autonomia
- Acesso/ retenção/ sucesso escolar
- Empregabilidade
- Qualidade

Numa primeira discussão com os "Embaixadores HAQAA", foi decidido que a **equidade** tinha de ser acrescentada como uma dimensão muito relevante, pelo menos no que concerne a aplicação do Quadro Analítico ao contexto africano.

2. "OLHAR" PARA O ENSINO SUPERIOR AFRICANO E A SUA REFORMA, E A PRÓPRIA HAQAA, EM TERMOS DOS QUADROS ANALÍTICOS

As duas secções anteriores deste módulo introdutório fornecem os quadros em que pode ser discutida a maioria das questões a abordar na implementação do HAQAA-3, desde que

- São "metabolizados" de modo a permitir o desenvolvimento de visões globais coerentes (no plural; não no singular porque o pressuposto é que existem diferentes caminhos que podem ser legitimamente seguidos para conceber e reformar o Ensino Superior), e
- São "vivificados" através de exemplos e casos de estudo concretos e da sua análise comparativa.

De facto, o próprio "conceito HAQAA" deve ser entendido com base nestes quadros analíticos. Esta secção,

- em primeiro lugar, fornecerá elementos para a discussão do ensino superior e da reforma do ensino superior que já foram úteis no contexto do SPHERE, o projeto já referido na secção anterior; e
- em segundo lugar, fornecerá uma interpretação orientada para a política do próprio "conceito HAQAA".

3.1.- Utilizar os quadros analíticos para o debate sobre a política do ensino superior e a sua reforma

1.- Dimensões

Na prática, é impossível avançar em todas as dimensões da política de ensino superior ao mesmo ritmo. Há que fazer escolhas difíceis. Ninguém negará que a procura da **qualidade** e da **empregabilidade** (duas dimensões principais) é dificultada pelo aumento do número de estudantes que acedem à Universidade. Mas para muitos (incluindo os autores) avançar na dimensão do **acesso**, da **retenção** e do **sucesso escolar** é bom, em si mesmo, mesmo que não seja acompanhado pela qualidade e pela empregabilidade. No entanto, há que aceitar também que esta dimensão é em si mesma poliédrica, multifacetada, até contraditória.

A governação democrática e a autonomia não têm as mesmas implicações em instituições de ensino superior pequenas e altamente seletivas ou em instituições gigantescas de acesso livre. **A internacionalização** parece capaz de acompanhar o avanço em todas as outras dimensões, mas temos talvez uma perspetiva histórica demasiado curta para julgar este facto por referência à "nova internacionalização"⁶.

⁶ Acrescentamos a qualificação "nova" porque ninguém deve esquecer que, tal como a dimensão da "autonomia e auto-governo", a internacionalização está no genoma das instituições de Ensino Superior, desde o seu início, não só na Europa, mas também no

E há escolhas políticas muito básicas subjacentes à discussão das dimensões e da sua priorização. Há cinco décadas, qualquer estudante ou docente politicamente ativo estava bem ciente da alternativa ideológica básica de considerar a despesa em Educação (e Ensino Superior) como um investimento (para oferecer um retorno) ou como uma despesa de consumo, privada ou pública, que pode ser considerada um fim em si mesma, como qualquer tipo de consumo. Desde então, a hegemonia da teoria e da abordagem do Capital Humano tendeu a proclamar como uma verdade incontestada, pelo menos nas revistas académicas, que a Educação é um investimento, privado ou social. E os argumentos posteriores de que a Educação é, ao mesmo tempo, um investimento e um serviço de consumo também não ajudaram, porque o valor heurístico da alternativa reside precisamente no facto de não se poderem manter os dois ramos da alternativa em simultâneo.

2.- Instrumentos

Como e em que medida a disponibilidade de instrumentos limita a escolha dos objetivos e a possibilidade de avançar em todas as dimensões? Quais são os melhores instrumentos para prosseguir objetivos específicos e permitir avançar em diferentes direções?

O desenvolvimento do Processo de Bolonha nos diferentes países que nele participam poderia ser escrito como uma resposta a estas questões. Será que as mudanças nas regras legais são o melhor instrumento para avançar na qualidade ou, pelo contrário, o que importa é a mudança nas práticas de ensino? Mas será que se pode realmente esperar uma mudança nas práticas pedagógicas quando o regime jurídico do pessoal é muito rígido e garante aos docentes um emprego vitalício e desencoraja a incorporação de novos docentes (e estrangeiros)? Quais são as dimensões em que se podem registar progressos mesmo na ausência de um aumento do financiamento? A administração autónoma é um instrumento de sensibilização e favorece a participação do pessoal e dos estudantes no processo de reforma ou torna-se, pelo contrário, um instrumento de interesses corporativistas e de resistência à mudança?

3.- Objetivos e condições prévias

O âmbito da política de ensino superior e da sua reforma pode (e deve) ser muito diferente de acordo com as condições prévias extremamente diferentes nos vários países. Tentar estabelecer o mesmo conjunto de objetivos para todos os países sem considerar as diferenças extremas nas respetivas condições prévias pode levar a todo o tipo de consequências inesperadas. Tendo isto em conta, qual é a articulação interna do conjunto de objetivos propostos, tanto em termos de importância relativa como em termos de perspetiva temporal?

mundo árabe/muçulmano. A mais antiga Universidade reconhecida no mundo, a de Fez, em Marrocos, foi, desde o seu início, um centro muito poderoso de internacionalização do conhecimento.

4.- Um exemplo de utilização da Estrutura Analítica para o debate sobre as políticas de ensino superior

As sessões abertas da Conferência de Barcelona de 2016 foram organizadas de acordo com as cinco dimensões propostas, que foram debatidas sucessivamente em três grupos diferentes. O debate foi muito animado em todos os casos, mas bastante desigual nos seus resultados. Para algumas dimensões (Autonomia e Governança Democrática, Acesso/Retenção/Sucesso e Qualidade), os debates conduziram a um conjunto mais ou menos definido de conclusões; para as outras dimensões, o debate conduziu, em particular, a uma lista de questões específicas que deveriam ser objeto de uma análise mais aprofundada. Resumimos todas elas nos parágrafos seguintes, de acordo com as contribuições dos diferentes relatores, e simplesmente como um exemplo de utilização dos Quadros Analíticos e uma experiência que poderia ser reproduzida em África numa Conferência Africana (ou série de Conferências) a realizar no período de implementação do HAQAA-3 (2023 - 2028).

Acesso/retenção/sucesso escolar

O acesso, a retenção e o sucesso nos estudos são muito específicos de cada país, uma vez que dependem muito dos diferentes tipos e origens dos estudantes. Os estudantes universitários têm diferentes origens, idades e géneros. Estes fatores devem ser estudados cuidadosamente para melhorar a qualidade do acesso, da retenção e do sucesso nos estudos.

- 1) No que diz respeito ao **acesso**, há muitas experiências diferentes. Foi argumentado que, em muitos países, os estudantes tendem a escolher o programa de estudos com base nas oportunidades de emprego. A estratégia e os instrumentos de cada país para aumentar o acesso ao ensino superior também podem ser diferentes. Alguns países desenvolvem uma estratégia prévia para os incentivar a inscreverem-se.
- 2) Cada contexto exige estratégias diferenciadas em função das diversas necessidades e condições prévias. Para muitos, a internacionalização é encarada como uma estratégia de acesso e de recrutamento. O aconselhamento pré-estudantil, o recrutamento precoce, a colaboração estreita e a implementação de uma boa estratégia de comunicação são também elementos que contribuem para a dimensão do acesso.
- 3) No que respeita à **retenção**, os participantes apresentaram muitas ideias e informações de diferentes países. Nalguns países, o problema parece ser a combinação de uma inscrição em massa com uma grande taxa de abandono. Para conseguir a retenção, é necessário estabelecer um quadro jurídico que aborde as questões financeiras. Além disso, as estratégias de ensino dos membros do corpo docente devem ser melhoradas (passando de uma abordagem centrada no professor para uma abordagem centrada no aluno). Além disso, a questão do reconhecimento das qualificações deve ser resolvida para permitir a mobilidade dos estudantes.

- 4) Relativamente ao **sucesso dos estudos** a nível universitário, muitos participantes sublinharam a importância da implementação de sistemas sustentáveis de garantia da qualidade.

Nos debates dos Grupos, os participantes destacaram os principais instrumentos de reforma no que respeita à dimensão do acesso/retenção/sucesso escolar. A fim de favorecer os progressos nesta dimensão, os participantes centraram-se no papel de:

- 1- Pessoal: porque tem um papel fundamental no acolhimento dos novos estudantes e na sua motivação para prosseguir o seu percurso de estudos universitários quando apresenta novas práticas de ensino. Isto aumentará a retenção e o sucesso nos estudos.
- 2- Quadro jurídico: este instrumento é crucial para contribuir para a reforma política, fornecendo uma estratégia institucional para aumentar o acesso, a retenção e o sucesso escolar.
- 3- Os instrumentos financeiros são essenciais para encorajar os estudantes a escolher uma especialização específica a nível universitário e mantê-los empenhados em prosseguir os seus estudos, uma vez que algumas instituições têm propinas elevadas que impedem os estudantes de escolher esses programas de estudo. As atividades de angariação de fundos a nível universitário parecem ser necessárias.

Em suma, houve uma certa concordância quanto ao facto de os seguintes fatores contribuírem para o acesso/retenção/sucesso escolar:

- 1- Estabelecer procedimentos específicos para garantir a seleção dos estudantes que se inscreverão num determinado programa de estudos.
- 2- Reforçar o papel da investigação científica e o desenvolvimento de uma abordagem centrada no estudante para melhorar o sucesso escolar.
- 3- Reformar as abordagens pedagógicas e as técnicas de avaliação com base nos resultados de aprendizagem pretendidos a nível universitário.
- 4- Criar um plano estratégico para acompanhar a garantia de qualidade do acesso, da retenção e do sucesso escolar.

Qualidade:

A qualidade no ensino superior deve começar por ser definida em termos bastante concretos para cada país, a fim de se poderem utilizar os instrumentos corretos para apoiar os progressos nesta dimensão. A definição deve também identificar os objetivos da dimensão da qualidade. É perceptível que a definição e, em particular, a definição de prioridades destes objetivos devem ter em conta as opiniões das diferentes partes interessadas no ensino superior, incluindo as que estão fora do sistema de ensino superior.

Cada país tem os seus próprios objetivos e finalidades ao planear a dimensão da qualidade do ensino superior. Para alguns países, a qualidade está mais ligada à empregabilidade do que ao conteúdo do ensino; para outros países, a qualidade está ligada à responsabilidade. Nalguns, a

qualidade está mais ligada à competitividade das IES e entre elas, uma vez que o seu número é consideravelmente elevado.

Progredir na dimensão da qualidade requer a utilização de todos os instrumentos: em particular, as práticas pedagógicas, os instrumentos de Garantia da Qualidade (GQ), o apoio financeiro, o pessoal e os parceiros externos... De facto, esquece-se muitas vezes que os instrumentos de GQ são apenas um dos instrumentos (e, provavelmente, não o mais importante) para progredir na dimensão da Qualidade.

As dimensões estão sempre interligadas e entrelaçadas quando se discute a política de reforma do ensino superior. No entanto, a dimensão da qualidade está diretamente ligada, em particular, à dimensão do acesso. A escolha dos instrumentos para facilitar o acesso e a retenção deve ter em conta que a qualidade, por sua vez, tem de ser melhorada

Empregabilidade:

Os debates sobre a empregabilidade não deram origem a um conjunto de conclusões articuladas. Foram orientados para a identificação de alguns problemas básicos e de alguns meios que poderiam ser utilizados para contribuir para a sua solução.

Entre os problemas, os quatro que atraíram mais atenção são os seguintes:

- O nível demasiado elevado de desemprego em muitos países, causado por diferentes razões. Por um lado, dificulta a procura de emprego por parte dos licenciados e, por outro, tende a atrair os jovens para as universidades por falta de formas alternativas de inserção na sociedade.
- O problema da fuga de cérebros de muitos países da região HERE para os países da UE e para os EUA, mas também para alguns países do Golfo.
- O fosso e a separação em matéria de abordagens que continua a existir entre o mundo da economia e o mundo académico.
- A criação insuficiente de empregos baseados na investigação no sector económico.

Algumas das soluções sugeridas pelos participantes para estes problemas são as seguintes:

- Transferência e partilha de tecnologias e conhecimentos dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento.
- Reforçar o desenvolvimento de novos programas curriculares que se adaptem às necessidades do mercado de trabalho.
- Envolver a auto-aprendizagem para melhorar as competências pessoais, incluindo as competências profissionais e as competências transversais.
- Alterar o quadro regulamentar do ensino superior, a fim de organizar o ensino e a empregabilidade de forma mais consentânea com as exigências do mercado.

- Criar parques tecnológicos e incubadoras de inovações que ajudem os licenciados a criar novas empresas e a promover as empresas derivadas de projetos de investigação.
- Promover a participação das ordens profissionais nos domínios da formação especializada.

Internacionalização

Os debates sobre a Internacionalização tenderam muito mais a encarar a Internacionalização como um Instrumento do que propriamente como uma dimensão. Nesta perspetiva, os seguintes "instrumentos internacionais" foram objeto de especial atenção:

- A transferência de conhecimentos e tecnologias para melhorar a investigação e os projetos conexos.
- O reforço da mobilidade dos estudantes para melhorar o ensino.
- A criação de programas de mestrado e doutoramento conjuntos e de duplo diploma.
- O reforço dos mecanismos internacionais de garantia da qualidade, a fim de obter reconhecimento internacional
- A necessidade de ganhar visibilidade e atratividade internacionais.
- Estratégias institucionais.
- A possibilidade de gerar receitas através de programas e acordos internacionais, bem como através do recrutamento de estudantes estrangeiros.

Autonomia e governação democrática

Para esta dimensão, chegou-se a um conjunto de conclusões bastante articuladas, começando pela importância de definir os diferentes tipos de autonomia e os seus diferentes significados no contexto da UE e dos países vizinhos.

1.- A autonomia tem dois significados ou lógicas diferentes, consoante o termo seja aplicado às Universidades Públicas ou Privadas. No primeiro caso, é um problema fundamental que diz respeito à estrutura do Estado. No segundo, é um aspeto do problema mais geral dos limites da iniciativa privada e da sua regulação.

No entanto, certas disposições institucionais em matéria de governação podem ser comuns às universidades públicas e privadas (ver infra).

2.- A autonomia deve ser acompanhada de responsabilidade. Mas não é fácil combiná-las. Os controlos *a posteriori* correspondem muito melhor à lógica da autonomia do que os controlos *a priori*, mas o risco é que os controlos venham "depois de o mal estar feito" ou sejam ineficazes. No entanto, a autonomia implica aceitar riscos; e o risco da autonomia deve ser comparado com o risco de um mau governo centralizado.

3.- A autonomia tem diferentes aspetos. Para muitos, mas não para todos, a Autonomia Académica e Organizacional (incluindo a seleção do Pessoal) deve ser claramente diferenciada da autonomia financeira; consideram que o que importa são esses aspetos. As dúvidas residem no facto de poderem ser eficazes sem um grau substancial de autonomia financeira. Neste domínio, é evidente que as culturas e práticas políticas são muito diversas nos diferentes países. Para muitos, pelo contrário, e com base na experiência dos seus próprios países, é impossível, em termos práticos, conceber a autonomia académica e organizacional sem a autonomia académica.

4.- A autonomia e a governação democrática são duas questões interligadas, mas muito distintas. As instituições governadas democraticamente podem ser muito pouco autónomas (foram dados exemplos de alguns países). E o mesmo pode acontecer com o inverso.

A este respeito, a diferença entre IES públicas e privadas é muito relevante. No entanto, podem ser estabelecidos alguns instrumentos comuns a todas elas. Um exemplo são os Conselhos de Administração, com uma mistura de participação interna e externa.

5.- Houve um acordo geral sobre a tese de que a Autonomia e a Governação Democrática devem ser consideradas como uma dimensão positiva sobre a qual se pode avançar. No entanto, o avanço está sempre muito dependente das **condições prévias**, desde o tipo de culturas políticas prevaletentes até à dimensão e história das instituições.

6.- Finalmente, uma conclusão muito relevante das discussões, raramente enfatizada na literatura, é que esta dimensão gera necessariamente "tensão" porque implica a sobreposição de legitimidades e competências (as dos governos e das instituições de ensino superior, bem como, internamente, as dos diferentes níveis de governo democrático interno). Esta tensão não pode ser evitada: tem de ser "gerida", através da criação de disposições institucionais adequadas e de uma prática bem lubrificada de procura de soluções de compromisso. Isto parece requerer, como condição prévia essencial, a existência de uma cultura política de defesa dos direitos, interesses e posições de uma instituição, sabendo que existem outras legitimidades, e de gestão do conflito tendo em conta o interesse público.

Algumas conclusões gerais

O Quadro Analítico proposto para a Conferência, bem como os debates efetuados durante a mesma, foram reconhecidos como um instrumento muito útil para

- Analisar as reformas das políticas do ensino superior, considerando exemplos de outros sistemas
- Compreender o desenvolvimento e a implementação da reforma do ensino superior, incluindo a interação dos níveis políticos nacionais com as instituições de ensino superior, organizações e outras partes interessadas
- Conceber políticas de ensino superior com planos de aplicação concretos e realistas

- Continuar a desenvolver o seu papel como HERE nos seus próprios países, tendo em vista o impacto político.

Os participantes partilharam e acolheram a abordagem principal de que a Reforma do Ensino Superior não é um processo unidirecional/unidimensional e que, com base nas condições prévias existentes, e a fim de alcançar um conjunto de objetivos bem ordenados, pode seguir diferentes "estradas". Algumas das conclusões alcançadas na discussão de algumas dimensões foram também amplamente partilhadas.

Uma que parece particularmente relevante é a de reconhecer a existência de "problemas", incluindo alguns dos principais, como uma característica inerente ao ensino superior e à política de ensino superior. Por conseguinte, a abordagem analítica e política correta não é a de pretender "resolvê-los", mas a de "geri-los" da forma mais eficaz. Este argumento foi inicialmente desenvolvido no âmbito das discussões sobre Autonomia e Governação Democrática, mas pode ser generalizado a outras áreas, incluindo a do possível conflito entre os progressos nas diferentes dimensões que são consideradas para o ensino superior.

A segunda é a importância da articulação dos objetivos como requisito para qualquer projeto de reforma do ensino superior. Foi amplamente reconhecido que muitas reformas foram lançadas sem considerar adequadamente este ponto. O resultado tem sido a necessidade de "reformas para as reformas", tornando o processo de reforma interminável e a utilização de recursos, incluindo a vontade política e as capacidades, muito ineficaz.

Por conseguinte, a Conferência teve resultados de aprendizagem significativos e positivos, tal como previsto aquando da sua convocação. No entanto, foram também apontadas algumas insuficiências no Quadro Analítico. De um modo geral, considerou-se que é muito difícil abordar o Ensino Superior sem ter em conta, ao mesmo tempo, a Investigação. Houve também quem defendesse que os valores deveriam ser explicitamente introduzidos no Quadro Analítico.

Verificou-se um consenso geral quanto ao facto de a Conferência dever ser considerada apenas como um ponto de partida. A utilização do Quadro Analítico para produzir "pontos de vista e visões" deve ser promovida e é necessária mais análise comparativa para preencher o quadro com exemplos específicos e contra-exemplos, e boas e más práticas de diferentes países que possam ser consideradas aquando da conceção e implementação de processos de reforma do ensino superior.

3.2.- Porque é que os nossos Quadros Analíticos são necessários para "observar" adequadamente o HAQAA

HAQAA é um acrónimo de cinco palavras: Harmonização, Acreditação, Garantia da Qualidade (Quality Assurance), África. **A sua primeira fase** foi lançada em 2015, organizando estes cinco

conceitos como "Harmonização da Garantia da Qualidade Africana - GQ - e Acreditação". Assim, em termos dos nossos Quadros Analíticos, **a iniciativa centrou-se**

- **instrumento específico da política de ensino superior (GQ) e**
- **um instrumento específico de integração regional (Harmonização das regras nacionais).**

Na sua segunda fase, a partir de 2019, devido a uma mudança no contexto político (a evolução das prioridades definidas pela Comissão Europeia e pela Comissão da União Africana no âmbito da Parceria África-UE) e às adaptações provocadas pela pandemia de COVID, o âmbito do projeto foi de facto alargado: foi introduzida uma componente política, que absorveu uma parte dos recursos disponíveis.

Embora o HAQAA2 tenha mantido o seu enfoque inicial no reforço de capacidades e na formação para a Garantia da Qualidade Interna (IQA) e para a Garantia da Qualidade Externa (EQA) em África, a nova e reforçada Componente Política assumiu o papel central, através da qual a CESA (a Estratégia Continental de Educação da União Africana para África), em particular o Cluster do Ensino Superior da CESA, recebeu apoio e impulso. **Isto significa, em termos dos nossos Quadros Analíticos, que o HAQAA deixou de se centrar exclusivamente num Instrumento da política de ensino superior para se centrar também nas diferentes Dimensões do ensino superior (e em todos os Instrumentos que as acompanham).**

A terceira fase da iniciativa (2023 - 2028) consolida esta mudança. De facto, o acrónimo foi mantido, mas o seu significado mudou, muito ligeiramente, mas também muito significativamente. O concurso foi publicado, no final de 2022, sob um título muito "transversal": *Harmonização, Garantia da Qualidade e Acreditação no Ensino Superior Africano* (portanto, já não "Harmonização da GQ e Acreditação"). E previa que

O HAQAA3 assentará em cinco pilares essenciais:

1) continuar a apoiar o reforço das capacidades dos sistemas de garantia African Standards and Guidelines for Quality Assurance in higher education da qualidade (GQ) do ensino superior em África, nomeadamente através da promoção das normas e directrizes africanas para a garantia da qualidade no ensino superior (ASG-QA - African Standards and Guidelines for Quality Assurance in higher education) a nível das agências de garantia da qualidade e também a nível das instituições de ensino superior (IES);

2) consolidar o trabalho realizado para apoiar a criação da Agência Pan-Africana de Acreditação Continental (PAQAA - Pan-African Continental Accreditation Agency), nomeadamente através do apoio à Comissão da União Africana (CUA) na elaboração dos estatutos e dos regulamentos relativos à governação e ao funcionamento;

3) levar por diante a proposta do Sistema Africano de Transferência de Créditos como outra importante linha de ação do Quadro Pan-Africano de Garantia da Qualidade e Acreditação (PAQAF - Pan-African Quality Assurance and Accreditation Framework);

4) reforçar a capacidade de elaboração de políticas informadas e baseadas em dados concretos para o ensino superior a nível continental, em ligação com as capacidades regionais e nacionais, e alinhá-las pelos objetivos continentais para o ensino superior;

5) dar apoio continuado ao grupo e subgrupos do ensino superior da [Estratégia Continental de Educação para África 2016-2025](#) (CESA - Continental Education Strategy for Africa), na promoção de quadros de integração regional para o ensino superior, destinados a funcionários públicos e dirigentes universitários, mas também em áreas-chave da agenda continental (ou seja, conectividade e digitalização).

Os dois últimos pilares (4 e 5) abordam toda a área da política de ensino superior (por isso, consolidam o movimento do HAQAA-2 de se concentrar, exclusivamente, num instrumento da política de ensino superior para se concentrar também nas suas diferentes dimensões e em todos os instrumentos que as acompanham) e o terceiro centra-se numa questão que lida essencialmente com a conceção e implementação de currículos e a mobilidade dos estudantes (facilitada pela transferência de créditos). Os pilares 3 a 5 referem-se a políticas que não requerem apenas a utilização de um dos instrumentos de integração regional (regras jurídicas e harmonização), mas de todos eles, em particular as atividades comuns e os instrumentos diplomáticos. É por esta razão que o domínio dos Quadros Analíticos do HAQAA é indispensável para enquadrar adequadamente todas as atividades do HAQAA-3.

3. OS QUADROS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS PARA A INTEGRAÇÃO CONTINENTAL E REGIONAL NO DOMÍNIO DO ENSINO SUPERIOR EM ÁFRICA

4.1.- Introdução

A integração do Ensino Superior Africano é, muitas vezes, discutida isoladamente dos processos mais amplos de integração regional⁷ e continental que estão a ser desenvolvidos em África, em particular, na área económica. No entanto, é possível obter uma compreensão significativa da mesma enquadrando a sua análise nesse contexto mais vasto, que, de facto, é o que fornece a maior parte dos principais enquadramentos legais, institucionais e políticos para a integração do

⁷ Neste contexto, o termo 'regional' tem dois significados: um mais geral, e utilizado na literatura especializada, como uma qualificação do termo 'integração', e um mais específico que se refere às diferentes regiões em que a África está "dividida". O contexto permitirá ao leitor diferenciá-los. Tendemos a evitar o uso de 'regional' no primeiro sentido, simplesmente assumindo que 'integração' se refere sempre a um processo de integração regional. No segundo caso, utilizamos também, por vezes, o termo 'sub-regional' para sublinhar que existe um processo continental mais vasto que engloba diferentes processos regionais/sub-regionais.

Ensino Superior. Na realidade, os países africanos têm procurado a integração económica e política desde os primeiros dias da independência por uma série de razões socioeconómicas e políticas. Os seus esforços de décadas para a realização da visão pan-africana de um continente integrado, próspero e pacífico resultaram na criação de numerosos quadros jurídicos e institucionais com mandatos amplos para promover a cooperação regional e continental em praticamente todas as áreas políticas. O ensino superior é um dos principais domínios políticos que se encontra no centro de todos estes quadros. Não existe nenhum regime de integração continental ou regional em África que não reconheça o ensino superior como uma das suas áreas-chave.

Estas iniciativas operam tanto a nível continental como regional, com importantes sobreposições verticais e horizontais. O capítulo das Matérias do HAQAA sobre esta questão pretende desemaranhar esta teia complexa e sobreposta de iniciativas e lançar luz sobre as principais características, perspetivas e desafios da integração africana, tanto a nível político e económico geral como a nível do ensino superior.

4.2.- Ensino superior e integração política e económica em África

As aspirações de integração regional em África são anteriores ao aparecimento da Organização da Unidade Africana (OUA), mas a sua criação, em 1963, constitui o marco mais importante do processo de integração africana. Motivados pelos ideais de solidariedade continental e autossuficiência coletiva, os Estados africanos pós-coloniais criaram a OUA para coordenar e harmonizar as suas políticas gerais nos domínios socioeconómico e político. Embora as lutas anti-coloniais e anti-apartheid tenham dominado os primeiros anos da OUA, as dimensões social e económica acabaram por se tornar os principais motores da integração regional em África.

Em 1991, o Tratado de Abuja instituiu a Comunidade Económica Africana (CEA) e a OUA foi transformada em União Africana (UA), em 2002. Enquanto a UA proporciona o quadro institucional global para a integração africana, o Tratado que institui a CEA (o Tratado de Abuja de 1991) define o modelo para a integração económica africana. O plano de seis fases prevê a integração económica gradual e programada do continente, utilizando as comunidades económicas regionais (CER) como blocos de construção. A estratégia consistia em iniciar o processo de integração continental a nível regional, organizando o continente em cinco regiões (sob a forma de CER) com base na proximidade física. De acordo com o Tratado de Abuja, as CER acabarão por se fundir numa única entidade continental (ou seja, a CEA) quando estabelecerem zonas de comércio livre (ZCL) e uniões aduaneiras nas respetivas regiões.

A escolha desta abordagem gradual foi motivada pelos desafios de uma integração económica mais estreita entre mais de 50 países em diferentes fases de desenvolvimento. Contudo, os esforços descoordenados para a aplicação do Tratado de Abuja conduziram à formação de várias CER com objetivos e membros que se sobrepõem. A UA reconheceu oficialmente oito destas CER como blocos de construção da CEA e impôs uma moratória sobre o reconhecimento de novas CER para ajudar a resolver a dissonância entre o Tratado de Abuja e a realidade no terreno. Contudo, apesar deste e de outros esforços para as alinhar com o Tratado de Abuja, as CER continuaram a funcionar e a prosseguir a sua própria agenda de integração regional. As CER reconhecidas pela União Africana são as seguintes:

- A Comunidade da África Oriental (EAC).
- A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC)
- A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)
- A Comunidade Económica dos Estados da África Central (ECCAS)
- Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) - Corno de África e África Oriental
- Comunidade dos Estados do Sahel e do Sara (CEN-SAD)
- Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA)
- União do Magrebe Árabe (UMA)

Em maio de 2019, entrou em vigor o Acordo que cria a Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA). A sua aplicação teve início em 1 de janeiro de 2021 (com um ligeiro atraso, devido à pandemia de COVID, em relação à data inicialmente prevista).

Juntamente com a UA e outros organismos continentais, as CERs produziram - e continuam a produzir - uma complexa rede de instrumentos jurídicos e políticos que regem as relações intra-africanas numa vasta gama de áreas políticas. A educação, a ciência e a tecnologia sempre ocuparam um lugar de destaque nestes instrumentos.

Uma análise atenta das disposições relativas ao ensino superior contidas nos instrumentos constitutivos das instituições de integração regional africanas revela as seguintes características proeminentes:

- Em primeiro lugar, a maioria das disposições relativas ao ensino superior contidas nestes instrumentos limita-se a declarar a aspiração dos países africanos a cooperar no domínio do ensino superior. Tais disposições encontram-se frequentemente em preâmbulos ou secções sobre objetivos ou áreas de cooperação. Estas disposições tendem a ser gerais (referindo-se frequentemente à educação e à ciência sem referência explícita ao ensino superior) e raramente identificam questões específicas do ensino superior para efeitos de cooperação. No entanto, existem algumas exceções notáveis (por exemplo, o Acordo da ZCLCA, o Tratado da EAC e o Tratado do COMESA). O Protocolo da ZCLCA sobre o Comércio de Serviços, por exemplo, apela especificamente ao *reconhecimento mútuo* da educação, experiência, licenças, certificações, etc. Na mesma linha, o Tratado do COMESA sublinha a aspiração dos Estados membros do COMESA *de promover o intercâmbio de conhecimentos especializados e de resultados de investigação e a partilha de informações técnicas [...] sobre ciência e tecnologia e colaborar na formação de pessoal nas várias disciplinas científicas e tecnológicas*. No entanto, o carácter geral destas disposições e a ausência de objetivos precisos dificultam a avaliação da sua realização e refletem a relutância dos governos em assumir compromissos explícitos e precisos.
- Em segundo lugar, alguns destes instrumentos jurídicos criam comités especializados ou outros mecanismos institucionais para implementar os seus objetivos de integração regional do ensino superior. Por exemplo, o Ato Constitutivo da UA criou um Comité especializado em Educação, Cultura e Recursos Humanos. Do mesmo modo, o Tratado

da EAC delega a implementação quotidiana do seu projeto regional de harmonização do ensino superior no Conselho Interuniversitário da África Oriental (IUCEA).

- Em terceiro lugar, a maioria dos instrumentos jurídicos concebe a cooperação no ensino superior como um meio (e não como um fim em si mesmo) para alcançar objetivos mais amplos, principalmente o objetivo global do desenvolvimento socioeconómico e cultural.
- Em quarto lugar, existe uma diferença considerável entre os instrumentos jurídicos em termos de amplitude e profundidade das suas disposições relativas ao ensino superior. Enquanto alguns instrumentos jurídicos têm um número limitado de disposições dispersas (por exemplo, o Tratado da SADC), outros têm secções/capítulos sobre o ensino superior com disposições pormenorizadas (por exemplo, o Tratado de Abuja, o Tratado da EAC). Alguns dos instrumentos jurídicos apelam igualmente à adoção de protocolos específicos em matéria de educação (por exemplo, o Tratado de Abuja). Os países africanos responderam a alguns destes apelos adotando protocolos específicos sobre a educação ou o ensino superior mais especificamente (por exemplo, a CEDEAO, a SADC, etc.).
- Em quinto lugar, a maioria das disposições relativas ao ensino superior contidas nos instrumentos jurídicos constitutivos carece de força jurídica. Embora os instrumentos em si sejam juridicamente vinculativos, as disposições relativas ao ensino superior são normalmente formuladas numa linguagem geral e não vinculativa. Com algumas exceções, a maioria das disposições sobre o ensino superior são mais semelhantes a declarações políticas do que a compromissos juridicamente vinculativos. É certo que algumas das CER adotaram protocolos específicos sobre o ensino superior com compromissos juridicamente vinculativos, o que faz com que o processo de integração do ensino superior esteja sujeito a uma mistura de compromissos vinculativos e não vinculativos.

4.3.- Iniciativas regionais e continentais de ensino superior em África

Uma das principais características da integração africana no ensino superior é o facto de ocorrer simultaneamente a nível continental e regional (e mesmo sub-regional). Este facto criou

- **Uma fragmentação vertical porque os esforços de integração são efetuados a dois níveis diferentes, bem como**
- **Uma fragmentação horizontal a nível regional, com pouca ou nenhuma coordenação entre as diferentes iniciativas de integração regional.**

Embora se tenham registado alguns esforços (sem sucesso) no passado para resolver a fragmentação, o processo de integração continua a desenrolar-se a estes dois níveis sem grande coordenação e coerência. Deixando de lado os desafios associados, esta fragmentação significa que não se pode formar uma compreensão completa e abrangente da integração do ensino superior em África sem considerar os desenvolvimentos a ambos os níveis.

Iniciativas continentais

Nas últimas décadas, foram lançadas várias iniciativas continentais para ajudar a promover a integração do ensino superior em África. A primeira e mais proeminente destas iniciativas foi a Convenção Regional sobre o Reconhecimento de Estudos, Certificados, Diplomas, Graus e outras Qualificações Académicas no Ensino Superior nos Estados Africanos de 1981 (a 'Convenção de Arusha') promovida pela UNESCO (a organização internacional especializada das Nações Unidas para a educação e cultura com sede em Paris, França). No entanto, apenas um número muito limitado de países africanos ratificou a Convenção. A relutância em ratificar e implementar a Convenção tem sido atribuída a vários fatores que vão desde a falta de sentido de propriedade a uma miríade de problemas técnicos e estruturais. A Convenção passou por várias rondas de revisões para colmatar as suas deficiências, mas estas revisões revelaram-se até agora inadequadas para ultrapassar esta relutância. Por exemplo, apenas 13 países africanos ratificaram a última dessas revisões - a Convenção de Adis sobre o Reconhecimento das Habilitações Académicas no Ensino Superior nos Estados Africanos, que foi adotada em dezembro de 2014 e entrou em vigor em novembro de 2019.

Outra iniciativa continental importante para a integração do ensino superior em África foi a Estratégia Continental de Educação para África (CESA), lançada pela União Africana. A CESA é a iniciativa de integração mais recente, abrangente e ambiciosa para o ensino em África a todos os níveis. A sua implementação é orientada por um conjunto de 12 objetivos estratégicos, pilares e princípios fundamentais, incluindo a noção de que *a harmonização dos sistemas de educação e formação é essencial para a realização da mobilidade intra-africana e da integração académica através da cooperação regional*. O 9º objetivo estratégico refere-se ao ensino superior/terciário e procura *revitalizar e expandir o ensino superior, a investigação e a inovação para enfrentar os desafios continentais e promover a competitividade global*. Reconhece o papel do ensino superior para a ciência, tecnologia e inovação e a importância de colocar o ensino superior no centro da agenda de desenvolvimento de qualquer nação que aspira a realizar qualquer crescimento económico sustentável significativo. Apela aos membros da UA para que alcancem este objetivo através da criação de um ambiente propício à investigação e inovação, consolidando e expandindo centros de excelência e reforçando as ligações institucionais no continente. A estratégia global consiste em melhorar o acesso, a qualidade e a relevância do ensino superior através de medidas nacionais, regionais e continentais. O grupo CESA HE criou 12 subgrupos, que cobrem a maioria das áreas da política de ensino superior; no entanto, o impacto das suas atividades tem sido muito reduzido.

O processo de integração do ensino superior africano assistiu também ao lançamento do Quadro Continental Africano de Qualificações (ACQF - African Continental Qualification Framework) em setembro de 2019. Esta iniciativa liderada pela UA procura introduzir um quadro, abrangendo todos os níveis de ensino, para o reconhecimento mútuo das qualificações académicas com vista a assegurar a mobilidade dos estudantes e do pessoal académico em todo o continente. Através do reconhecimento das qualificações académicas, o ACQF aspira a facilitar a capacitação e a empregabilidade dos jovens em todo o continente - e assim ajudar o continente a aproveitar os seus dividendos demográficos. O ACQF também pretende resolver o problema da fragmentação

através da eventual integração dos quadros nacionais e regionais existentes para a comparabilidade e equivalência das qualificações num quadro continental.

No entanto, estas iniciativas continentais carecem de uma coordenação clara e de um órgão continental específico suficientemente poderoso para as liderar. Apesar dos seus esforços, a Comissão da União Africana não dispõe de recursos suficientes, tanto jurídicos como económicos, e não tem pessoal suficiente para desempenhar este papel.

Iniciativas regionais

Para além das iniciativas continentais, grande parte do processo de integração do ensino superior ocorre a nível regional no âmbito dos quadros institucionais das CER. Já observámos que a maioria dos instrumentos jurídicos constitutivos das CERs africanas reconhecem o ensino superior como uma das principais áreas de cooperação e mandatam as respetivas instituições para promoverem o ensino superior nas suas respetivas regiões. A maioria das oito CERs oficialmente reconhecidas pela UA adotaram várias iniciativas de integração para cumprir este mandato.

As mais avançadas destas iniciativas encontram-se no âmbito da EAC. Em 2017, os líderes da EAC concordaram em estabelecer um Espaço Comum de Ensino Superior (CHEA - Common Higher Education Area) com o objetivo de *harmonizar e melhorar a qualidade da educação na região*. O CHEA constitui um quadro regional comum que aborda a certificação, as qualificações académicas e profissionais e a qualidade dos resultados da educação e da formação. A EAC há muito que delegou a implementação quotidiana do seu projeto de harmonização ao Conselho Inter-Universitário da África Oriental (IUCEA - Inter-University Council for East Africa), que se tornou um organismo da EAC. Esta organização, baseada em membros, inclui atualmente mais de 115 universidades da região da EAC e está principalmente centrada na realização de um sistema regional de garantia da qualidade e de um quadro regional de qualificações.

O Protocolo da SADC sobre Educação e Formação é outra iniciativa importante a nível regional. O Protocolo obriga os membros da SADC a implementar um conjunto de normas de gestão da qualidade para o ensino superior, harmonizar os requisitos de admissão, estabelecer um sistema de transferência de créditos e facilitar a circulação de estudantes e académicos. Um dos Comitês Técnicos criados em conformidade com o Protocolo, o Comité Técnico de Certificação e Acreditação, desenvolveu entretanto um quadro regional de qualificações, que estabelece um quadro regional formal para a comparabilidade e o reconhecimento *efetivos das qualificações completas, a transferência de créditos, a criação de normas regionais e a facilitação da GQ*.

A CEDEAO é outra CER que tomou algumas medidas concretas para a realização da integração regional do ensino superior. O mais proeminente é a adoção do Protocolo de 2002 sobre Educação e Formação e as suas atividades sobre a Equivalência de Certificados. O Protocolo foi ainda reforçado por uma Estratégia/Programa do Sector da Educação da CEDEAO em 2003, que visa, entre outros, harmonizar os sistemas de educação e formação e os critérios de admissão para as instituições de ensino superior em conformidade com as referências regionais para o

estabelecimento de certificados de equivalência e visa melhorar a harmonização dos sistemas de educação.

A CEEAC também conseguiu desenvolver um quadro jurídico para a cooperação regional no domínio do ensino superior. Para além das disposições do Tratado que mandatam os membros para prepararem uma política educativa comum, bem como a harmonização das políticas nacionais, adotou um Programa de Educação e um Protocolo sobre a Cooperação nos Domínios do Desenvolvimento dos Recursos Humanos, da Educação, da Formação e da Cultura entre os Estados Membros da CEEAC, que se encontra anexado ao Tratado. Enquanto o Protocolo fornece uma base legal para a harmonização e coordenação da política educativa no desenvolvimento de projetos e programas conjuntos, o Programa identifica a criação de Centros de Excelência e de Sistemas de Informação de Gestão da Educação como prioridades estratégicas.

Algumas das CERs abordam apenas áreas específicas da integração regional do ensino superior. Por exemplo, embora o ensino superior não tenha tido um papel proeminente no início no seio da IGAD, o seu trabalho recente no domínio do ensino superior tem como principal objetivo melhorar o acesso à educação por parte dos refugiados, repatriados, deslocados internos e membros das comunidades de acolhimento. Desde então, os membros da IGAD adotaram a Declaração de Djibouti sobre a Conferência Regional sobre a Educação dos Refugiados nos Estados Membros da IGAD e um Quadro Regional de Política Educativa (REPF - Regional Education Policy Framework) para concretizar este objetivo.

Tem havido uma atividade relativamente limitada em torno da integração regional do ensino superior em três das CERs oficialmente reconhecidas (i.e., COMESA, CEN-SAD, AMU). Embora os instrumentos constitutivos de todas as três CERs reconheçam explicitamente a educação como uma área importante de cooperação regional, estas CERs fizeram progressos muito limitados para a realização dos objetivos do tratado. O facto de os seus respetivos Estados Membros serem também membros de outras CERs com iniciativas detalhadas e avançadas sobre o assunto parece ter contribuído, pelo menos em parte, para a falta de atividade no COMESA e na CEN-SAD. A falta de atividade na AMU não é específica do ensino superior. A UMA tem estado em grande parte inativa, não tendo sido realizadas reuniões significativas de alto nível desde julho de 2008.

4.4.- Principais características da integração do ensino superior em África

Uma análise detalhada dos quadros jurídicos e institucionais que regem a integração do ensino superior em África revela certas características. Algumas delas são exclusivas do processo de integração africano, enquanto outras são comuns à maioria dos processos regionais de integração do ensino superior.

A primeira destas características é a multiplicidade dos membros e das instituições. O processo de integração regional está emaranhado numa teia de múltiplos quadros políticos e institucionais. Apesar dos esforços para resolver o problema da multiplicidade institucional, por exemplo, reconhecendo oficialmente apenas oito das CERs, mais de 14 CERs operam atualmente no panorama da integração africana. Esta multiplicidade institucional

- Tem fomentado iniciativas descoordenadas e duplicadas que, por vezes, se contradizem diretamente e competem pela agenda

- Tem criado também oportunidades para a sobreposição de membros, sendo que a maioria dos países africanos são membros de mais do que uma CER. A sobreposição de membros pode não ser um problema por si só, mas a falta de coordenação entre as CER corre o risco, no mínimo, de criar contradições

A situação é ainda mais complicada devido à presença de numerosas iniciativas lançadas por organizações não governamentais, como as associações universitárias. As associações universitárias estão bem colocadas para desempenhar um papel fundamental na promoção da cooperação regional no domínio do ensino superior. Não só são os organismos diretamente responsáveis ou beneficiários da reforma do ensino superior, como também possuem amplos conhecimentos e poder para influenciar a política estatal neste domínio. Acima de tudo, constituem uma alternativa ao processo político convencional, uma vez que proporcionam uma abordagem ascendente. No entanto, a falta de coordenação entre as várias instituições governamentais e não governamentais pode complicar e comprometer a aplicação das várias iniciativas de integração.

A segunda característica fundamental do processo de integração africana no ensino superior é a sua estreita ligação com o nível de integração noutros domínios de intervenção. A experiência de várias CERs parece mostrar que a cooperação reforçada no domínio do ensino superior depende do nível e da natureza saudável da cooperação noutros domínios de intervenção. Quando os membros estão relutantes em liberalizar o seu comércio de bens e serviços, apesar de acordos plenamente operacionais em contrário, é menos provável que façam progressos significativos na cooperação no domínio do ensino superior. Isto é evidente pelo facto de as CER que fizeram alguns progressos na integração regional do ensino superior serem as que conseguiram alcançar um nível relativamente mais profundo de integração económica regional (isto é, a EAC, a CEDEAO, a SADC). Isto deve-se principalmente ao facto de que os mesmos contratempos que minam a integração regional noutras áreas políticas irão muito provavelmente desafiar a cooperação no domínio do ensino superior, onde o nível de integração ainda está menos avançado. Esta segunda característica não é especificamente africana. No quadro da integração europeia, o reconhecimento parcial das qualificações profissionais foi enquadrado e induzido pela liberalização dos serviços e do estabelecimento.

A terceira característica da integração regional do ensino superior em África é a sua dependência de uma combinação de instrumentos jurídicos vinculativos e não vinculativos. Os instrumentos mais proeminentes de integração do ensino superior a nível continental são o Ato Constitutivo da UA, o Tratado de Abuja, a Convenção de Arusha (e a Convenção de Adis), a CESA e o Acordo da ZCLCA. Todos estes instrumentos jurídicos são juridicamente vinculativos, exceto um (o CESA). No entanto, tal não significa que estabeleçam obrigações claras e juridicamente vinculativas. Por exemplo, o Ato Constitutivo da UA estabelece um Comité Técnico para facilitar a cooperação regional no domínio da educação, sem qualquer obrigação para os Estados-Membros da UA. Em contrapartida, a Convenção de Adis impõe algumas obrigações específicas. No entanto, a Convenção não dispõe de qualquer mecanismo de aplicação. Mandata o Comité da Convenção para acompanhar a aplicação, fornecer orientações sobre as melhores práticas e fazer recomendações sobre a aplicação da Convenção, mas não estabelece qualquer

procedimento formal para queixas individuais ou estatais contra as partes não cumpridoras da Convenção.

A ausência de obrigações juridicamente vinculativas na maioria destes instrumentos jurídicos, associada à falta de mecanismos de execução das poucas obrigações vinculativas, vem juntar-se aos vários outros fatores técnicos, financeiros e políticos que prejudicam a implementação dos compromissos de integração do ensino superior. Os desafios de implementação não são novos nem exclusivos da regionalização do ensino superior. No entanto, **o défice de implementação é ainda mais pronunciado no domínio do ensino superior**, onde os países africanos mostram uma relutância considerável não só em implementar, mas também em assumir obrigações legais executórias e ratificar instrumentos legais vinculativos de regionalização.

4. INTEGRAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR EM ÁFRICA: UMA VISÃO GERAL

5.1. Introdução

Em África, o processo de integração do ensino superior é anterior à independência dos países africanos, em especial na África Equatorial Francesa e na África Oriental. Após a independência, os países francófonos criaram várias instituições de ensino superior inter-estatais. Algumas destas instituições, como a Escola Interestatal de Ciências e Medicina Veterinária de Dakar, ainda existem e recebem apoio financeiro de vários países africanos e de parceiros internacionais.

Após a independência, tal como descrito na secção anterior, o Ensino Superior foi acolhido pelo processo de integração continental africano, bem como pela maioria dos processos regionais.

A metodologia que está a ser utilizada para construir o Espaço Africano de Ensino Superior e Investigação é diferente da utilizada na Europa, que se baseou no Processo de Bolonha, porque o processo africano reconhece a existência de espaços regionais que estão a ser desenvolvidos e que devem ser ligados a nível continental. **Por conseguinte, um princípio analítico e político deve orientar qualquer reflexão sobre a integração do ensino superior em África: a necessidade de articular adequadamente o nível continental de integração com os diferentes níveis regionais.** O leitor é convidado a refletir sobre a sua própria concordância ou discordância com o argumento e, se houver concordância, sobre a melhor forma de avançar nesta articulação.

Esta secção pretende resumir o Capítulo 4 dos materiais HAQAA, que apresenta este vasto objeto tentando concentrar-se nas suas principais características. Mais uma vez, o leitor deve refletir por si próprio se estas são as questões mais relevantes ou se, pelo contrário, deixa de

lado áreas em que a integração avançou ou deveria avançar. A secção centra-se em três questões:

- O quadro jurídico do reconhecimento mútuo das qualificações;
- Processos de harmonização, homogeneização e convergência; e
- Integração e ligação em rede de instituições e infra-estruturas académicas e de investigação.

5.2. O quadro jurídico do reconhecimento mútuo das qualificações

1.- Origens e aplicação da Convenção de Arusha da UNESCO sobre o reconhecimento mútuo das qualificações no ensino superior em África

A UNESCO sempre promoveu a assinatura de Convenções sobre Reconhecimento. Primeiro a nível regional e atualmente a nível mundial (a Convenção Mundial sobre o Reconhecimento Mútuo de Qualificações, adotada pela 40.ª Conferência Geral da UNESCO em 2019, acaba de entrar em vigor em 5 de março de 2023, mas apenas 25 Estados, que representam muito menos de 10% da população mundial, a ratificaram até ao momento).

No contexto africano, e seguindo o exemplo europeu⁸, foi promovida pela UNESCO uma Convenção continental: a Convenção de Arusha de 1981. A sua ratificação e a sua aplicação efetiva enfrentaram vários desafios. Estes desafios explicam, em parte, o facto de, atualmente, apenas 22 países e a Santa Sé a terem ratificado.

2.- A revisão da Convenção de Arusha e a adoção da Convenção de Adis Abeba

A perceção destes desafios levou o Comité de Implementação Regional a propor uma revisão da Convenção de Arusha para (a) melhorar o reconhecimento mútuo das qualificações, (b) promover a mobilidade dos estudantes, do pessoal académico e dos investigadores, e (c) contribuir para a construção de um espaço africano de ensino superior e de investigação. A revisão desta convenção, que teve início em 2002 e durou 12 anos, foi efetuada em duas fases. A primeira fase teve início em 2002 na Cidade do Cabo, África do Sul, e terminou em 2007. A segunda fase foi conduzida conjuntamente pela UNESCO e pela Comissão da União Africana, principalmente através de reuniões de peritos e de avaliações dos vários projetos pelos serviços jurídicos da UNESCO e da União Africana. Esta fase durou de 2007 a 2014.

A Convenção de Arusha revista foi adotada em 12 de dezembro de 2014 e entrou em vigor em 15 de dezembro de 2019. No entanto, o número de ratificações continua a ser muito baixo: 13 Estados africanos (abrangendo, no seu conjunto, apenas uma pequena percentagem da

⁸ Na Europa, a iniciativa neste domínio não coube à UNESCO, mas sim ao Conselho da Europa, uma organização de cooperação política, completamente distinta da Comunidade Europeia/União Europeia e que lhe é anterior. O Conselho da Europa abordou a questão do reconhecimento já na década de 1950.

população total de África) mais a Santa Sé. Alguns peritos argumentam que isto pode ser explicado, pelo menos parcialmente, pelo facto de as instituições de ensino superior e as agências de garantia da qualidade não terem sido adequadamente envolvidas na revisão da Convenção de Arusha e continuarem a não estar envolvidas na implementação da revisão de Adis.

Qualquer que seja a análise, é indubitável que, em termos de integração, o impacto das Convenções de Arusha/Addis deve ser avaliado juntamente com o de outros processos em curso a nível continental e regional.

3.- Convenções e acordos regionais

O Conselho Africano e Malgaxe para o Ensino Superior (na sua sigla francesa CAMES):

O CAMES adoptou em 1972, em Lomé, no Togo, uma convenção regional sobre o reconhecimento mútuo de diplomas nos seus países membros. A sua ratificação levou à criação do Programa de Reconhecimento e Equivalência de Diplomas (PRED). Em 2006, uma resolução do Conselho de Ministros do CAMES confiou ao PRED a responsabilidade de efetuar a acreditação e a garantia de qualidade dos programas nos Estados-Membros do CAMES. Até setembro de 2013, o PRED realizou 27 colóquios e reconheceu 918 diplomas de entre 1.242 pedidos recebidos, com uma taxa de sucesso de 73,91%.

Reconhecimento mútuo de qualificações na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)

Em janeiro de 2003, os Chefes de Estado e de Governo assinaram em Dakar, Senegal, a Convenção Regional da CEDEAO sobre o Reconhecimento e Equivalência de Graus, Diplomas, Certificados e outras Qualificações nos Estados Membros, para promover a cooperação regional no reconhecimento de qualificações, reforçar a colaboração na utilização de recursos humanos e facilitar o intercâmbio de competências e o prosseguimento de estudos. A aplicação desta convenção deparou-se com vários desafios, nomeadamente os relacionados com a disparidade dos sistemas herdados da colonização e a diferença das línguas de ensino.

5.3. Reconhecimento mútuo das qualificações profissionais

1.- A nível regional

No que diz respeito ao reconhecimento das qualificações de ensino superior, deve ser estabelecida uma distinção clara entre o reconhecimento dos seus efeitos académicos e o dos seus efeitos profissionais (a habilitação para o exercício de profissões regulamentadas).⁹ No

⁹ O primeiro dossier da política do HAQAA aborda esta distinção e explica os diferentes enquadramentos políticos para cada tipo.

contexto africano, o reconhecimento dos efeitos profissionais tem sido abordado, principalmente, a nível regional e na perspetiva da construção de mercados comuns regionais.

1.-A Comunidade da África Oriental

Em conformidade com o artigo 11.º do Protocolo relativo ao Mercado Comum da Comunidade da África Oriental (PMC), os Estados-Membros comprometeram-se a harmonizar os seus currículos e procedimentos de acreditação, em especial com vista a promover o reconhecimento mútuo das qualificações académicas e profissionais no sentido de facilitar a livre circulação de pessoas e serviços. A Comunidade da África Oriental adoptou, em 2011, regulamentos especiais que regem o reconhecimento mútuo das qualificações académicas e profissionais – ARM (Mutual Recognition of Academic and Professional Qualifications- MRA). O Regulamento 7 estabelece que os ARMs devem prever, entre outros, os seguintes aspectos: i.) Qualificações académicas e profissionais; ii.) Procedimentos de registo; iii) Competências e iv) Código de Conduta e Processos Disciplinares. Foram assinados alguns ARMs e estão a decorrer negociações para mais ARMs.¹⁰

No entanto, os estudos mostram que estes ARM não têm uma implementação adequada, devido a incompatibilidades com as políticas nacionais, a uma vontade política desigual de integração entre os diferentes Estados-Membros e ao desafio de captar e coordenar dados sobre a mobilidade destes profissionais. Também se verificou que alguns profissionais que se deslocam nos Estados parceiros não o fazem no âmbito das disposições dos ARMs.

A EAC iniciou o processo de resolução dos obstáculos identificados que impedem a aplicação dos ARM. Este processo culminou com a elaboração de um roteiro para a aplicação dos ARM assinados, sob a coordenação do Secretariado da EAC. Este processo está a ser completado por atividades em curso no âmbito das autoridades competentes e das respetivas associações profissionais que visam eliminar os obstáculos à aplicação dos ARMs.

2.- A União Económica e Monetária da África Ocidental - UEMOA

O Tratado que institui a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) foi assinado em 1994 por (apenas) sete Estados-Membros da CEDEAO com o objetivo de criar um mercado comum baseado, principalmente, na livre circulação de pessoas, bens, serviços, capitais e no direito de estabelecimento de pessoas. Para esse efeito, os Estados-Membros assinaram várias diretivas, incluindo diretivas para a livre circulação de médicos, arquitetos, contabilistas, advogados, cirurgiões dentistas, farmacêuticos e veterinários.

¹⁰ Edwin Tabaro (2020) apresenta uma boa descrição e análise:
<https://ealawsociety.org/wp-content/uploads/2020/12/Edwin-Tabaro-Paper.pdf>

A implementação destas diretivas enfrenta vários desafios. Estes desafios incluem, nomeadamente, e de acordo com os próprios documentos da UEMOA (a) os médicos e os farmacêuticos não podem pertencer a duas ordens profissionais ao mesmo tempo; (b) para os médicos, arquitetos, contabilistas, farmacêuticos e cirurgiões dentistas, o exercício da profissão noutra país só é permitido a título temporário.

3.- O Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA)

O reconhecimento das qualificações profissionais nos países membros do COMESA está previsto no artigo 15º do Tratado sobre o Comércio de Serviços na Comunidade. Neste artigo, os Estados Membros comprometem-se a reconhecer mutuamente as qualificações, a experiência e as competências adquiridas noutra Estado-Membro para efeitos de concessão de uma licença ou autorização para exercer uma profissão.

Os resultados já alcançados na operacionalização deste artigo não estão bem documentados. No entanto, dado o facto de o COMESA incluir países da EAC que enfrentam grandes desafios na implementação do Protocolo sobre a Circulação de Pessoas e Serviços, pode-se, facilmente, concluir que ainda são necessários esforços para implementar plenamente o reconhecimento mútuo das qualificações profissionais no COMESA.

4.- A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral

O Protocolo sobre o Comércio de Serviços foi assinado pelos Chefes de Estado em agosto de 2012, em Maputo, Moçambique. O objetivo do protocolo é a liberalização do comércio de serviços na região da SADC de uma forma mutuamente benéfica. O Protocolo segue de perto o modelo do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) da Organização Mundial do Comércio (OMC). Por conseguinte, o Protocolo define as obrigações gerais que todos os Estados-Membros podem assumir relativamente ao tratamento dos serviços e dos fornecedores de serviços de outros Estados-Membros, mas não contém obrigações concretas de liberalização. Limita-se a fornecer um mandato e um quadro para negociar, progressivamente, a eliminação dos obstáculos à livre circulação de serviços.

2.- A nível continental

A União Africana adotou, em 2018, um Protocolo ao Tratado de Abuja que institui a Comunidade Económica Africana sobre a livre circulação de pessoas, o direito de residência e o direito de estabelecimento. No artigo 18.º deste protocolo, os países africanos comprometeram-se a reconhecer mutuamente as qualificações académicas e profissionais e a desenvolver um quadro continental de qualificações com vista a promover a livre circulação de pessoas entre os Estados-Membros. Para entrar em vigor, o protocolo deve ser ratificado por 15 Estados-Membros.

5.4. Processos de harmonização, homogeneização e convergência

1.- Reform *Âmbito e limites da reforma da "licença-mestrado-doutoramento" (LMD)*

A reforma "Licence-Master-Doctorat" (LMD), com o "L" a referir-se ao antigo grau de licenciatura francês de 3 anos, equivalente ao *Bachelor* britânico, decorre da adoção da Declaração de Bolonha em 1999 por 29 Ministros da Educação europeus para lançar o processo de Bolonha. De facto, muitos países africanos, em particular na África francófona, adotaram a reforma LMD para manter os seus laços históricos de cooperação universitária com a Europa, em particular com a França, e para permitir que os licenciados dos respetivos países beneficiem plenamente das oportunidades abertas por esta reforma, em particular no que diz respeito à mobilidade dos créditos e ao reconhecimento internacional das suas qualificações.

A implementação da reforma da LMD exigiu a revisão dos programas de formação existentes ou o desenvolvimento de novos programas de acordo com os resultados da aprendizagem, o desenvolvimento de currículos e o seu alinhamento com as necessidades do mundo do trabalho ou do autoemprego. Esta reforma introduziu, igualmente, a necessidade de acreditação dos programas com base em normas mínimas adequadas, a fim de facilitar a mobilidade e o reconhecimento mútuo das qualificações. No entanto, a transferência de créditos e a mobilidade têm-se revelado difíceis de implementar entre os países francófonos e os países anglófonos.

2.- Vias de garantia da qualidade e acreditação

1.- O Quadro Pan-Africano de Garantia da Qualidade e Acreditação (PAQAF)

O PAQAF é um quadro concetual importante para a harmonização da garantia da qualidade e acreditação da educação em África que foi adotado pela União Africana, em 2016. Inclui várias ferramentas e atividades que se encontram em diferentes níveis de conceção e implementação. Algumas ferramentas estão, atualmente, a ser implementadas, outras estão em desenvolvimento e outras estão em forma de projeto. O PAQAF é composto pelas seguintes seis ferramentas: (a) Normas e Diretrizes Africanas para a Garantia da Qualidade (ASG-QA), (b) Quadro Continental de Qualificações, (c) Mecanismo Africano de Classificação da Qualidade (AQRM), (d) Convenção Regional de Adis Abeba para o Reconhecimento Mútuo de Qualificações, (e) Sistema Africano de Acumulação e Transferência de Créditos, (f) Registo Continental para Agências de Garantia da Qualidade e Instituições de Ensino Superior com Garantia de Qualidade.

2.- Harmonização da Garantia da Qualidade e Acreditação no Ensino Superior em África (HAQAA)

Enquadrado no contexto mais amplo do PAQAA, o HAQAA é, desde 2016, uma iniciativa conjunta da União Africana e da União Europeia concebida no contexto da Parceria Estratégica África-UE e financiada pela Comissão Europeia.

A segunda fase deste projeto culminou em 2022 e centrou-se (a) na promoção da cultura da qualidade nas instituições de ensino superior através de campanhas de sensibilização em linha através do AQRM, (b) no reforço da capacidade das agências de garantia da qualidade para implementar o ASG-QA, (c) no reforço da capacidade da União Africana para implementar o PAQAF e a Estratégia Continental de Educação para África (CESA), e (d) na coordenação do estudo de viabilidade para a criação da Agência Pan-Africana de Garantia da Qualidade e Acreditação. Produziu as Normas e Diretrizes Africanas para a Garantia da Qualidade (ASG-QA) no Ensino Superior, formalmente aprovadas pela União Africana.

3.- A VIA DO QUADRO DE QUALIFICAÇÕES

O principal objetivo de um quadro de qualificações é (a) assegurar a comparabilidade das diferentes qualificações e tornar mais visíveis os diferentes percursos no sistema educativo; e (b) melhorar a comparação internacional com o objetivo de facilitar a transferência de créditos, a mobilidade e o reconhecimento de qualificações estrangeiras. Os quadros de qualificações podem abranger todo o sistema educativo ou limitar-se a um subsector, como o ensino superior.

Algumas regiões africanas estão bastante avançadas na sua adoção e aplicação:

1.- SADC

O Quadro Regional de Qualificações da SADC (RQF) foi adotado em 2011 e implementado em 2017. Trata-se de um quadro de dez níveis, que abrange todos os níveis e categorias de ensino e tem descritores de nível baseados em resultados de aprendizagem com três domínios de aprendizagem: conhecimentos, competências e autonomia e responsabilidade. A implementação do RQF envolve as seguintes estruturas: O Conselho de Ministros da SADC, os Ministros responsáveis pela educação e formação, o Comité Técnico de Certificação e Acreditação (TCCA), o Comité Executivo do TCCA (TCCA EXCO) e uma Unidade de Implementação (IU) baseada no Secretariado da SADC. Infelizmente, esta unidade ainda não está operacional.

2.- A CAO

O Quadro de Qualificações da África Oriental para o Ensino Superior (East African Qualifications Framework for Higher Education - EAQFHE) foi aprovado pelo Conselho de Ministros em abril de 2015 com o objetivo de contribuir para a operacionalização do Artigo 11 do Protocolo do Mercado Comum da CAO. O reconhecimento mútuo das qualificações académicas será então determinado através da referência ou alinhamento dos Quadros Nacionais de Qualificações (National Qualification Frameworks - NQFs) com este quadro regional. O EAQFHE é composto por 4 níveis (5 a 8) e tem créditos mínimos definidos para a graduação. O desenvolvimento do EAQFHE beneficiará plenamente da experiência e das boas práticas da região da SADC e de

outras regiões do mundo, incluindo a ASEAN e a Europa, bem como da experiência da Tanzânia, um país da CAO que também pertence à SADC.

A nível do continente africano,

e, como já foi referido, a União Africana adotou, em 2018, o Protocolo ao Tratado que institui a Comunidade Económica Africana sobre a Livre Circulação de Pessoas, o Direito de Residência e o Direito de Estabelecimento. No artigo 18.º deste Protocolo, os países africanos comprometeram-se a reconhecer mutuamente as qualificações académicas e profissionais e a desenvolver um quadro continental de qualificações. O processo de desenvolvimento de um Quadro Continental Africano de Qualificações (African Continental Qualifications Framework - ACQF) foi lançado em julho de 2019 pela União Africana em colaboração com a União Europeia, a agência alemã GIZ e a Fundação Europeia para a Formação (European Training Foundation - ETF) para alcançar os seguintes resultados até 2023: (a) Melhorar as competências e qualificações do povo africano e apoiar a operacionalização da Zona de Comércio Livre Continental Africana (African Continental Free Trade Area - AfCFTA) e apoiar o desenvolvimento do Espaço Africano de Ensino Superior e Investigação.

4.- Âmbito e limites dos processos de convergência curricular

Abordagem continental

Desde 2007, a CUA tem estado empenhada em harmonizar programas e sistemas de acreditação e garantia da qualidade, e em desenvolver um quadro continental africano de qualificações através da implementação da sua Estratégia Continental para a Harmonização do Ensino Superior.

Esta estratégia foi adotada em 2007 para alcançar os seguintes resultados até 2015:

- Estabelecimento e manutenção de um empenhamento político continental no processo de harmonização;
- Estabelecimento de normas mínimas em programas específicos;
- Estabelecimento de programas de estudo conjuntos e de programas de mobilidade de estudantes;
- Desenvolvimento e manutenção de um quadro continental de qualificações para o ensino superior.

O prazo de 2015 para os resultados esperados da Estratégia de Harmonização em África foi prorrogado até, pelo menos, 2022 através da implementação do Projeto TUNING financiado pela UE (que, no entanto, chegou ao fim em 2018 por razões internas ao Consórcio TUNING, apesar da disponibilidade de fundos da UE). A terceira fase do HAQAA, já referida, retomará o aspeto do TUNING relacionado com a definição e implementação do Sistema Africano de Transferência

de Créditos (African Credit Transfer System - ACTS), mas não o da harmonização/convergência de currículos.

Abordagem regional

1.- A Comunidade da África Oriental (CAO)

A harmonização dos programas na CAO baseia-se em dois pilares principais, nomeadamente um sistema regional de garantia da qualidade e o Quadro de Qualificações da África Oriental para o Ensino Superior (East African Qualifications Framework for Higher Education - EAQFHE).

A harmonização dos sistemas e programas de ensino superior levou à adoção, em maio de 2016, pelos Chefes de Estado da CAO, de uma Declaração sobre a Transformação da Comunidade da África Oriental num Espaço Comum de Ensino Superior. Este espaço comum promoverá a mobilidade dos estudantes e do pessoal e a livre circulação de pessoas e serviços, em conformidade com o Tratado que institui a Comunidade da África Oriental, assinado em 1999, e o Protocolo relativo ao estabelecimento do Mercado Comum da Comunidade da África Oriental, ratificado em 2010.

2.- A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)

Os países da CEDEAO harmonizaram, com sucesso, os seus programas de ciências da saúde e farmácia sob a coordenação da Organização Oeste Africana da Saúde (OOAS). A OOAS harmonizou praticamente todos os programas curriculares de ciências da saúde e farmácia nos países da CEDEAO. Estes programas foram acreditados pelo Conselho Regional para o Ensino Profissional da Saúde em parceria com o Conselho Africano e Malgaxe para o Ensino Superior (CAMES) e associações profissionais.

5.5. Integração e ligação em rede de instituições e infra-estruturas académicas e de investigação

Os exemplos seguintes destacam as principais iniciativas africanas de integração e ligação em rede de instituições académicas e de investigação em África.

A nível regional

1.- Escola Interestatal de Ciências e Medicina Veterinária de Dakar, Senegal

Esta escola foi criada, em 1968, como uma escola de veterinária, situada em Dakar, no Senegal. Foi elevada ao nível de Escola Interestatal, em 1971, por decisão dos Chefes de Estado e de Governo da Organização Comum Africana e Malgaxe (OCAM). Atualmente, é apoiada por 15 países africanos que contribuem para o seu orçamento operacional. Esta escola implementa o sistema "Licence-Master-Doctorate" (LMD). Oferece cursos de licenciatura e de mestrado e tem uma escola de doutoramento.

A nível continental

1.- Os Centros de Excelência

A criação de Centros de excelência tem sido utilizada em África, há várias décadas, como estratégia para reunir os recursos humanos, financeiros e infra-estruturais necessários à implementação de programas de ensino e investigação nas instituições de ensino superior. Existem atualmente vários centros de excelência disponíveis e operacionais em África. Foram criados com o apoio de vários parceiros e abrangem vários domínios do conhecimento.

O desenvolvimento de centros de excelência em África deu um grande passo em frente desde a implementação do Plano de Ação Africano para a Ciência e Tecnologia da NEPAD (NEPAD, 2005). O AUDA-NEPAD, o Banco Mundial e a CAO contribuíram grandemente para o desenvolvimento de centros de excelência em África.

2.- A Universidade Pan-Africana

A construção da Universidade Pan-Africana é considerada altamente prioritária pela Comissão da União Africana. O seu objetivo é (a) promover a ciência e a tecnologia e reforçar a qualidade das instituições de ensino superior e de investigação, (b) reforçar as parcerias entre as universidades e os centros de investigação africanos, por um lado, e com a indústria, por outro, recorrendo principalmente a redes regionais e internacionais, (c) aumentar e reforçar a mobilidade intra-africana sistemática de investigadores e estudantes e (d) produzir uma oferta adequada de africanos altamente qualificados, capazes de inovar para enfrentar os desafios que se colocam ao desenvolvimento do continente africano. A Universidade Pan-Africana é composta por cinco institutos regionais, localizados nas diferentes regiões de África. Cada um dos cinco institutos regionais estará ligado em rede a outras instituições nos seus respetivos domínios de estudo, criando uma rede de redes.

5. ALGUNS ELEMENTOS DE COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

6.1.- Integração da ASEAN no ensino superior

O Sudeste Asiático é uma região do mundo certamente muito diferente do Continente Africano e das suas regiões. No entanto, não há dúvida de que existem semelhanças importantes entre elas, desde a importância do passado colonial até às divergências em termos de número de habitantes entre os respetivos Estados-Membros e a coexistência de línguas diferentes. Por conseguinte, a experiência da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) na área da integração do ensino superior pode ser interessante para refletir e debater a integração do ensino superior em África.

O capítulo dos materiais HAQAA sobre este tema centra-se, muito especificamente, nas atividades desenvolvidas a nível regional e as referências aos diferentes níveis nacionais são reduzidas ao mínimo. As três edições do Plano de Trabalho da ASEAN para a Educação são objeto de uma atenção especial. São definidos e explicados quatro "temas-chave", a fim de contribuir

para o debate sobre a questão de saber se a política regional de ensino superior se deve concentrar numa pequena lista de temas ou se deve ser alargada a todo o conjunto muito complexo de aspetos do ensino superior. Os quatro temas são:

- Mobilidade,
- Garantia de qualidade,
- Reconhecimento e transferência de créditos e
- A relação com os atores não pertencentes à ASEAN.

O capítulo sublinha igualmente que o projeto de integração regional da ASEAN e a regionalização do ensino superior da ASEAN devem ser vistos a partir de uma abordagem histórica abrangente com dimensões políticas, económicas e socioculturais. Esta abordagem deve incluir a compreensão da criação da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e dos principais desenvolvimentos relevantes para a integração económica e sociocultural e, em particular, a criação de uma comunidade sociocultural da ASEAN a par das outras duas comunidades da ASEAN: a da política de segurança e a económica.

O capítulo termina com as seguintes conclusões/recomendações/lições aprendidas:

- A ASEAN é uma organização de 10 Estados-Membros que foi criada com base nos princípios da colegialidade, do consenso e da confiança. Os seus Estados-Membros celebram a diversidade e seguem o princípio da "prosperidade do vizinho" como princípio orientador. Esta característica única também se reflete na maneira como é formado e desenvolvido o espaço comum para o ensino superior na região do Sudeste Asiático. Não há imposição de interesses regionais nos sistemas de ensino superior. Pelo contrário, os Estados-Membros trabalham coletivamente para atingir consenso através de diálogos e debates, respeitando, simultaneamente, os interesses e a soberania nacionais.
- Enquanto região, a ASEAN beneficia da generosidade dos seus parceiros no âmbito das estruturas +3 (China, Coreia do Sul, Japão) e da Cimeira da Ásia Oriental (East Asia Summit - EAS), entre outras redes intergovernamentais. No entanto, ela deve ser capaz de determinar a sua própria agenda para o desenvolvimento intra-regional do ensino superior. Deve evitar-se que atores não pertencentes à ASEAN influenciem as várias agendas através de financiamento externo e de apoio técnico e especializado.
- A região deve também reforçar a colaboração intra-regional entre a sua comunidade do ensino superior.
 - o O intercâmbio intra-ASEAN de estudantes e académicos é o ponto de partida para a criação conjunta de um ecossistema propício à criação, divulgação e investigação de conhecimentos. A concessão de bolsas de estudo a todos os estudantes com uma formação diversificada para aumentar a mobilidade dos estudantes na região pode incentivar, ainda mais, a mobilidade inclusiva

- A isto pode seguir-se a criação de oportunidades de emprego pós-estudo a longo prazo para facilitar a mobilidade dos estudantes num esquema mais alargado.
- Além disso, deve ser concebido um processo de concessão de vistos mais transparente e descomplicado, favorável aos estudantes, para reforçar a mobilidade dos estudantes na região.
- Os futuros desenvolvimentos políticos em matéria de mobilidade devem ser altamente orientados por dados, uma vez que proporcionarão uma visão coerente e geral dos desenvolvimentos neste domínio. A este respeito, a ASEAN pode ter em conta as recomendações apresentadas pela equipa SHARE (2020), como a criação de um centro de investigação específico para a mobilidade dos estudantes e um ponto de informação em linha sobre vistos de estudante que inclua disposições em todos os Estados-Membros da ASEAN. Além disso, a ASEAN deve também considerar a introdução de um sistema regional de passes de estudante para acelerar a mobilidade dos estudantes, por oposição aos vistos e passes de estudante emitidos por cada um dos Estados-Membros, que é a prática atual.
- Por último, a ASEAN deve também olhar para o seu interior para ultrapassar a multiplicidade e a sobreposição de papéis e o envolvimento de múltiplas entidades no desenvolvimento do ensino superior. Até à data, as três áreas principais são a mobilidade dos estudantes, a garantia de qualidade e a transferência de créditos, com muitos programas e iniciativas promovidos por atores intra e inter-ASEAN. Estas áreas devem ser racionalizadas e reunidas numa única entidade da ASEAN com o objetivo de facilitar e apoiar o desenvolvimento do ensino superior de forma holística na região, com base em princípios regionais.

6.2.- Integração do MERCOSUL no Ensino Superior

A integração do MERCOSUL no ensino superior é algo paradoxal. Poder-se-ia argumentar que, nascida como um aspeto secundário do processo de integração regional, ela acabou por ser mais bem sucedida do que a integração em outras áreas muito mais próximas dos objetivos iniciais. Em todo o caso, é, sem dúvida, útil como elemento de reflexão e comparação com os processos na África Continental e nas suas diferentes regiões.

O capítulo dos Materiais HAQAA sobre o tema sublinha que a integração regional a nível continental ou subcontinental não é um processo simples: existem disputas de poder a neutralizar, assimetrias estruturais a resolver, diferenças jurídicas e regulamentares, lacunas de recursos e de capacidades a resolver bem como diferentes ritmos de progresso nacional no sentido da integração que têm de ser considerados para alcançar objetivos superiores.

Salienta igualmente que a integração académica, especialmente ao nível do ensino superior, não é apenas importante em si mesma. Tem também um enorme impacto nas agendas de *soft power* e um incrível potencial para atingir objetivos de integração que se revelaram mais difíceis quando abordados apenas de um ponto de vista comercial ou económico.

As questões específicas abordadas no capítulo são, todas elas, algumas das principais preocupações dos processos continentais e regionais africanos: Garantia da Qualidade, Mobilidade e, acima de tudo, Reconhecimento. Por conseguinte, a contribuição do capítulo para os materiais HAQAA e para os cursos neles baseados deverá ser de grande valia.

O capítulo termina com a apresentação de algumas lições aprendidas e algumas reflexões:

Após 30 anos de implementação da integração académica, as muitas partes interessadas que moldam o panorama do ensino superior na América do Sul - organismos regionais (Secretariado do MERCOSUL e a burocracia regional), organismos governamentais nacionais (Ministérios da Educação, Secretarias de Ensino Superior, Vice ministérios ou Departamentos, Ministérios dos Negócios Estrangeiros), agências nacionais de acreditação, conferências de reitores, autoridades universitárias, estudantes, professores, investigadores e funcionários - têm, sem dúvida, muitas lições e aprendizagens valiosas que podem ser partilhadas com outros países e regiões que procuram empreender um projeto político de integração académica.

- Em primeiro lugar, a nível regional, o respeito pelas especificidades nacionais e pelas legislações locais tem sido um elemento político fundamental. O facto de todas as decisões no MERCOSUL serem tomadas por consenso e não por maioria transforma cada país num ator com direito de veto. Mas a evolução do processo de integração mostrou que o consenso não tem sido um obstáculo para alcançar os objetivos de integração. Especificamente, para o sector do ensino superior, o gradualismo tem sido o maior trunfo: tem permitido um ajustamento constante das legislações nacionais e das disposições institucionais, o que explica, em grande medida, o sucesso lento e de pequena escala, mas sem precedentes. Além disso, foi avaliada a necessidade de criar um regime regional para o financiamento e a gestão dos planos de ação do SEM (Sector da Educação MEROCUSR) e foram tomadas algumas medidas, embora ainda não estejam plenamente em vigor, especialmente no âmbito do SIMERCOSUR (Sistema Integrado de Mobilidade criado pelo Conselho do Mercado Comum, em 2012).
- Em segundo lugar, a nível nacional, a criação de sinergias tem sido o principal elemento. Um diálogo constante e honesto entre as equipas técnicas dos ministérios da educação ou instituições equivalentes provou ser um fator central, especialmente numa região onde o diálogo político de alto nível entre os gabinetes executivos não tem sido fácil nem habitual. Estas equipas técnicas foram as principais responsáveis pela coordenação das políticas regionais, constituindo uma verdadeira comunidade epistémica, uma comunidade de prática e uma comunidade de aprendentes. Além disso, uma vez que alguns representantes estão nos seus cargos há muitos anos, pode dizer-se que se

tornaram campeões ou paladinos da integração académica regional no setor do ensino superior, na América do Sul.

- Em terceiro lugar, a nível institucional e individual, a aplicação progressiva, mas convincente, da estratégia de integração académica foi fundamental para desmistificar mitos e preconceitos e criar uma cidadania educativa regional entre as universidades e as suas comunidades académicas e científicas.
- Por último, para as sociedades sul-americanas em geral, o SEM revelou-se um instrumento relevante para a promoção da cidadania regional e dos direitos educativos:
 - O Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), adotado pelos Chefes de Estado do MERCOSUL e aprovado pelo Conselho do Mercado Comum, em 2010, promove a solidariedade e a cooperação horizontal e o intercâmbio para a melhoria dos sistemas educativos, bem como a promoção e o reforço dos programas de intercâmbio de estudantes, profissionais, investigadores, gestores, diretores e profissionais.
 - A Decisão Nº 64/10 do Conselho do Mercado Comum sobre o Plano de Ação para a criação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL defende o aprofundamento das dimensões sociais e cívicas do processo de integração para alcançar o desenvolvimento sustentável, com justiça e inclusão social em benefício dos cidadãos dos países do MERCOSUL, através da proposta de implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região: igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e económicas e igualdade de acesso a oportunidades de trabalho, saúde e educação.

O capítulo tenta mostrar que um projeto sólido de integração académica é viável em regiões específicas do Sul. A integração académica e científica dos sistemas de ensino superior permite a criação de uma densa rede de jovens estudantes, licenciados, docentes e investigadores que se traduzirá em mais e melhores oportunidades para os países e para as regiões e moldará as principais características da futura liderança da região nos setores político, económico, social, cultural, comercial, académico, profissional e científico, a nível nacional e regional, aumentando, assim, as nossas possibilidades de alcançar melhores indicadores de desenvolvimento e bem-estar para os nossos povos.

6.3.- A integração da UE no ensino superior

Este capítulo de Materiais HAQAA tem um duplo objetivo.

- A primeira é a de clarificar a natureza essencial do processo de integração lançado na década de 1950 em torno da criação da Comunidade Económica Europeia, finalmente transformada, em 2009, na União Europeia¹¹. De facto, as más explicações e as más

¹¹ A Comunidade Económica Europeia (CEE), instituída pelo Tratado de Roma, em 1956-57, foi transformada em Comunidade Europeia (CE, sem "Económica") pelo Tratado de Maastricht, em 1992-93, que também criou a União Europeia (UE). Finalmente, o

interpretações (e muitas vezes voluntariamente enganadoras) do processo da UE (em geral, como processo de integração, e especificamente na área do ensino superior), enlamearam tanto a discussão que o que caracteriza o conhecimento geral sobre ele não é tanto a ignorância ou a insuficiência, mas algo muito pior: a confusão disfarçada de conhecimento especializado.

- O segundo objetivo, uma vez separadas as águas, é o de oferecer elementos para pensar em África, e não, como tantas vezes proposto de forma dissimulada ou explícita, copiar a Europa. Neste sentido, o capítulo aplica, no domínio específico do Ensino Superior, a abordagem que também foi seguida no capítulo um dos Materiais HAQAA.

Para atingir o primeiro objetivo, o capítulo começa por distinguir três aspetos/vias/abordagens diferentes - ainda que interrelacionados - do processo de integração:

- A primeira é a imposição de obrigações aos Estados (em muitos casos, muito semelhantes às existentes nos típicos acordos de comércio livre promovidos pelos Estados Unidos desde os anos 90 e depois assinados em muitas outras regiões do mundo: conseqüentemente, poder-se-ia afirmar que o Tratado da Comunidade Europeia - TCE - "engloba um Acordo de Comércio Livre deste tipo").
- A segunda é a criação de um mecanismo de conceção de novo direito (a Comunidade Económica Europeia -CEE-, depois Comunidade Europeia, agora União Europeia) que é autónomo em relação aos Estados-Membros, embora estes participem, obviamente, na sua administração (a abordagem que diferencia os Tratados da Comunidade Europeia/União dos típicos Acordos de Comércio Livre, por exemplo, desde o início).
- A terceira é a criação de um quadro de colaboração entre os Estados-Membros que lhes permita, sem terem de transferir qualquer competência ou de estarem sujeitos a obrigações jurídicas específicas, coordenar as suas políticas e atividades - um aspeto ou abordagem que o processo europeu desenvolveu com êxito, mas que não lhe é específico.

Em seguida, o capítulo descreve alguns aspetos da história da integração CE/UE no ensino superior que conduzem ao "paradoxo de Maastricht", muitas vezes mal compreendido.

- Em primeiro lugar, examina a ***dupla utilização da segunda via/abordagem da integração CE/UE*** no domínio do ensino superior

Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em novembro de 2009, fundiu a CE e a UE, dando à entidade resultante da fusão este último nome: União Europeia. Por conseguinte, pode tornar-se muito complicado fazer uma referência exata a estas entidades numa perspetiva histórica. O leitor deve ter sempre em consideração o contexto. E a expressão "CE/UE" também pode ajudar. A Comunidade Europeia (CE) deve também ser distinguida da Comissão Europeia, que é apenas uma das suas instituições.

Regras jurídicas: As diretivas CE/UE sobre o reconhecimento das qualificações profissionais

O Tratado fundador da CEE, o Tratado de Roma, não conferiu qualquer competência à CEE em matéria de ensino superior (e apenas uma competência muito limitada no que, na altura, se designava por formação "ocupacional" - "formation professionnelle" em francês - agora rebatizada como "vocacional"), mas o artigo 57. 1 sobre o Direito de Estabelecimento (cujo âmbito foi alargado aos serviços pelo artigo 66º) estabelecia que *"A fim de facilitar o exercício de atividades não assalariadas, o Conselho... agirá... através da emissão de diretivas relativas ao reconhecimento mútuo de diplomas, certificados e outros títulos"*.

Com base nesta disposição, a CEE começou, em 1977, a adotar o direito derivado para harmonizar um pequeno número de currículos que conduziam a diplomas que conferiam qualificações profissionais. Muito mais tarde, todas estas diretivas foram reunidas numa diretiva geral, extremamente longa, mas ainda muito parcial, sobre o reconhecimento das qualificações profissionais (Diretiva 2005/36). O capítulo 8 dos Materiais aborda esta questão de forma muito adequada e pormenorizada.

○ Atividades comuns no domínio do ensino superior: Programas financiados pela CE/UE

Muito tardiamente, em meados da década de 1980, a CEE iniciou uma nova via de integração no domínio do ensino superior, utilizando também a segunda via de integração: A criação (e o financiamento!) de programas: O Comett foi lançado em 1986; o Erasmus em 1987; pouco depois, o Petra, o Eurotecnet, o Língua e o Iris. Assim, desenvolveu-se, gradualmente, todo um novo espectro de programas que abrangiam todos os sectores educativos, com exceção da escolaridade obrigatória. Por fim, ERASMUS + absorveu-os a todos.

Deve sublinhar-se, no entanto, que esta iniciativa não foi concebida no quadro de uma (inexistente) política comunitária de ensino superior, mas no de uma "política de cidadãos e jovens" orientada para aproximar o processo de integração dos cidadãos e, em particular, dos jovens. Com efeito, a iniciativa no domínio do ensino superior e das universidades era apenas uma das iniciativas recomendadas pelo Relatório Adonnino, de março de 1985, muito significativamente intitulado *Relatório (ao Conselho Europeu) do Comité ad hoc sobre a Europa dos Cidadãos*.

- Em segundo lugar, salienta que a integração da CE no ensino superior não se processou apenas (nem mesmo principalmente) com base na promulgação de direito derivado. O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias "descobriu" (foi de facto uma descoberta inesperada para muitos) que **a primeira via para a integração (isto é, a**

imposição nos Tratados fundadores de obrigações aos estados-membros), e, em particular, o princípio/regra do Tratamento Nacional proclamado no artigo 7º do Tratado CEE, também se aplicava ao Ensino Superior.

O efeito combinado de a) a descoberta de que o princípio do tratamento nacional também se aplica à educação e b) o alargamento do direito derivado a uma área tão sensível como a educação foi saudado por muitos como um grande passo em frente no sentido de uma "Europa dos Cidadãos", mas também suscitou sérias preocupações, uma vez que foi interpretado por muitos como criando o risco de um processo de integração desenfreado acabar por invadir áreas políticas extremamente sensíveis que, além disso, os níveis sub-centrais de governo (os Länder alemães, em primeiro lugar) consideravam "suas".

Todas estas preocupações levaram, no Tratado de Maastricht de 1992-93, que alterou os Tratados CE, à introdução de artigos específicos sobre Educação, Cultura e Saúde (domínios típicos da competência dos "Länder" alemães). Esta introdução é frequentemente interpretada como um "alargamento" das competências comunitárias a estes domínios. A interpretação correcta é, pelo contrário, a oposta: os artigos específicos nestes domínios foram introduzidos para garantir que não se recorria de forma imoderada a um artigo "horizontal" (o artigo 235º, na altura) para atuar nestes domínios; por conseguinte, para restringir, explicitamente, o âmbito da ação comunitária. Com efeito, a disposição essencial dos artigos não são os parágrafos em que se preveem "medidas de apoio", mas o último em que se estabelece sem ambiguidade que a Comunidade pode "adotar medidas de incentivo, *com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros*".

Estes desenvolvimentos constituem o pano de fundo necessário para compreender por que razão e como foi lançado o Processo de Bolonha

- pelos Ministros dos Estados-Membros
- fora do quadro da UE, como um quadro político de cooperação
- sem uma única disposição jurídica (quer de direito comunitário quer de direito internacional).

Isto pode certamente ser interpretado como outro exemplo da ***terceira via para a integração na UE***. Mas não se trata de um exemplo "puro" uma vez que acabou num processo "europeu" que inclui muitos países que não são membros da UE. Isto foi possível porque, mesmo tendo nascido fora do quadro da UE, a CE/UE e, em particular, uma das suas instituições, a Comissão Europeia, conseguiu alcançar um papel relativamente relevante como participante. Participa nas conferências ministeriais periódicas juntamente com os seus 49 países membros (http://ehea.info/page-full_members) e é também um membro muito ativo do Grupo de Acompanhamento de Bolonha que supervisiona o processo entre as reuniões ministeriais (<http://www.ehea.info/page-the-bologna-follow-up-group>); e um dos principais instrumentos do processo, o ECTS (Sistema Europeu de Transferência de Créditos) foi criado pela Comunidade Europeia, na sequência do já mencionado relatório Adonnino, de 1985.

O capítulo termina com algumas distinções para orientar a reflexão: diferentes questões, diferentes perspetivas, diferentes quadros políticos e jurídicos. O seu objetivo, como sempre nos Materiais HAQAA, NÃO é explicar em pormenor como está a decorrer a integração da UE na área do Ensino Superior, e ainda menos sugerir que constitui um 'modelo' para África. O objetivo é o de oferecer elementos para pensar a partir de África sobre África. Nesta perspetiva, parece necessário, mesmo que numa apresentação muito simplista, salientar a existência de diferentes questões, diferentes abordagens e diferentes quadros políticos e jurídicos.

Primeiro - Apenas um número muito reduzido de questões foi abordado a nível regional.

- Isto é muito claro no caso da ação da CE/UE.
 - o Só foram elaboradas *normas jurídicas secundárias* sobre a questão do reconhecimento dos diplomas (verdadeiros "diplomas" e não "créditos")
 - o *As atividades comuns* foram numerosas e bem financiadas. Mas o seu objetivo global tem sido apenas o de promover
 - Mobilidade e
 - Ligação em rede (entre indivíduos e instituições)com o objetivo principal de aproximar o processo de integração dos cidadãos (e não tanto o de melhorar a qualidade do ensino superior).

- No âmbito do processo de Bolonha, foram certamente discutidas muitas outras questões. No entanto, nunca se deve esquecer que estas discussões, quando são conclusivas, e mesmo que sejam proclamadas em Declarações Ministeriais, nunca se tornam juridicamente vinculativas. Assim, em suma, o Processo de Bolonha deve ser considerado como um exemplo de "*instrumentos diplomáticos*" nos termos dos Quadros Analíticos discutidos nos dois primeiros capítulos destes Materiais. Segundo: - As questões relativas ao ensino superior podem ser, e têm sido, abordadas de diferentes perspetivas e em diferentes contextos políticos. Um dos melhores exemplos deste facto é a forma como a questão do reconhecimento tem sido tratada:

- *O contexto do reconhecimento das qualificações profissionais é sobretudo o da construção de um mercado comum.* Por esta razão, foi tratado pela CE/UE através da adoção de normas jurídicas, como condição para tornar efetiva a livre circulação de trabalhadores/profissionais entre os Estados-Membros e o exercício do direito de estabelecimento noutros Estados-Membros.

- *O contexto do reconhecimento das qualificações académicas (diplomas) para acesso a estudos de pós-graduação é sobretudo o da política de investigação e do ensino superior.* A UE promoveu-o com a criação e o financiamento de programas, mas o principal ónus continua a ser das próprias instituições de ensino superior (IES), que em muitos países do mundo, incluindo os Estados-Membros da UE, nunca tiveram qualquer dificuldade, no exercício da sua autonomia, em aceitar diplomados de outros países nos seus programas de pós-graduação. Por conseguinte, pode colocar-se a questão de saber se a autonomia universitária (mais o financiamento público e privado) é suficiente para

resolver esta questão. Será que um acordo internacional como a Convenção da UNESCO/Conselho da Europa modificou efetivamente a situação em termos de facilitar o acesso aos estudos de pós-graduação?

- *O contexto para a mobilidade de estudantes ao nível da licenciatura (e, como requisito necessário ou conveniente, o reconhecimento de partes/componentes de um currículo) tem sido, no caso da CE/UE, o da política de juventude e de integração geral, com o objetivo de (ou como um bom meio disponível de) levar a integração regional aos cidadãos (pelo menos a algumas categorias de cidadãos) e promover a sua internacionalização. Esta tem sido a lógica subjacente ao programa Erasmus de mobilidade de estudantes universitários, desde o seu início no Relatório Adonnino de 1985. A utilização do Sistema Europeu de Transferência de Créditos pode ajudar. No entanto, a base jurídica que permite esta mobilidade não é o direito comunitário, mas a autonomia das universidades (no quadro das regras nacionais), que interagem, normalmente, no quadro de acordos bi ou plurilaterais entre si (e não em aplicação de regras gerais). Este é um aspeto sobre o qual a maior parte da literatura e dos textos oficiais permanece silenciosa.*

Terceiro - No caso da CE/UE, o tratamento nacional é um princípio básico

De facto. Para além e por detrás das regras jurídicas específicas e das atividades comuns, o que realmente sublinhou a integração CE/UE no domínio do Ensino Superior foi a aceitação (jurídica e, em particular, política) de que o princípio geral do tratamento nacional (tratar os cidadãos e as empresas de outros Estados-Membros como os do seu próprio país) "existe e tem significado". Pode argumentar-se que foi este facto que criou o estado de espírito adequado para favorecer a intramobilidade CE/UE e o reconhecimento das qualificações.