



SÉRIE HAQAA-3 DE DOSSIERS SOBRE POLÍTICAS relativas à
Integração Continental e Regional no Ensino Superior em
África

Dossiers de Políticas n.2

EQUÍVOCOS SOBRE A HARMONIZAÇÃO... E UMA CONCLUSÃO POLÍTICA RELATIVA AO ENSINO SUPERIOR

R. Torrent
Dezembro 2023

Nota: Os Dossiers de Políticas do HAQAA são escritos no âmbito do HAQAA-3, mas envolvem apenas os seus autores. Este Dossier beneficiou, em larga medida, de todos os comentários e discussões durante o segundo 'webinar' da Rede Africana sobre Integração Regional e Continental no Ensino Superior. Todos os erros, deficiências ou confusões remanescentes são da exclusiva responsabilidade do seu autor.

Os dossiers são de acesso livre e podem ser distribuídos livremente. No entanto, de um ponto de vista epistemológico, são sempre "trabalhos em curso", abertos à crítica e à revisão



ÍNDICE

INTRODUÇÃO	2
UMA DISTINÇÃO ESSENCIAL.....	2
DEZ CONCEITOS ERRÓNEOS	3
E UMA CONCLUSÃO RELATIVA AO ENSINO SUPERIOR.....	9

INTRODUÇÃO

A **harmonização** é um dos tópicos dominantes na discussão da integração continental e regional no Ensino Superior Africano (ES). O Capítulo 3 dos Materiais HAQAA sobre a Integração Continental e Regional no Ensino Superior Africano (os "**Materiais HAQAA**"), da autoria do professor Juma Shabani, identifica os **Processos de Harmonização, Homogeneização e Convergência** como um dos três principais tópicos que foram considerados no quadro regional e continental, sendo os outros dois o Reconhecimento e a Integração e a Criação de Redes de instituições e infraestruturas académicas e de investigação. No entanto, o desenvolvimento da série MOOC na segunda fase do HAQAA mostrou que muitos mal-entendidos e conceções erróneas estavam subjacentes a essa consideração. O problema não é apenas semântico; confunde o processo de conceção e implementação de políticas.

É por isso que, depois de ter sido discutida a questão do *Reconhecimento* no primeiro 'Webinar' da Rede Africana HAQAA sobre Integração Continental e Regional no Ensino Superior em África (a "Rede Africana HAQAA"), o tema escolhido para o segundo 'Webinar' foi **O significado de "Harmonização" e as dificuldades em encontrar a abordagem correta para lidar com as questões inerentes a esse conceito.**

Este Dossier de Políticas, cuja exclusiva responsabilidade é do seu autor, como todos os Dossiers de Políticas HAQAA-3, tem em conta as discussões nesse mesmo 'webinar'.

UMA DISTINÇÃO ESSENCIAL E DEZ CONCEITOS ERRÓNEOS RELATIVAMENTE À HARMONIZAÇÃO

O 'webinar' foi organizado em torno da apresentação e discussão de dez afirmações que parecem verdadeiras (e que, de facto, foram reconhecidas como maioritariamente verdadeiras num inquérito aos participantes realizado antes do 'webinar') mas que, na realidade, estão erradas. Elas serão apresentadas e criticadas, sucessivamente, neste Dossier. Mas, antes de mais, uma distinção essencial deve ser sumariamente apresentada.

UMA DISTINÇÃO ESSENCIAL

A distinção entre "harmonização" (das legislações nacionais) e "convergência" (das políticas e das situações por elas criadas ou promovidas).

A distinção não é uma mera questão de terminologia. É altamente política, pois aponta para a existência de duas abordagens (não necessariamente incompatíveis) da integração regional.

- **A harmonização implica a produção de "direito coletivo"** por uma entidade regional legitimada (por exemplo, a União Europeia) ou por uma agregação colectiva de Estados-Membros (poderia ser uma Assembleia de Chefes de Estado e de Governo noutros quadros regionais). Em qualquer caso, implica que os Estados-Membros estejam juridicamente sujeitos às decisões que promulgam nova legislação tomadas por outra entidade ou por um organismo coletivo. Este facto pode ser difícil de aceitar em determinadas perspectivas políticas.

- **Por Convergência entendemos um processo em que os Estados-Membros envolvidos num processo de integração regional tentam mais ou menos (apenas "tentam", e sempre "mais ou menos") caminhar na mesma direção em termos de políticas.** Naturalmente, este processo não põe em causa a capacidade de qualquer Estado decidir o que considera adequado em termos de legislação. Pode ser aceite a partir de perspectivas políticas que teriam grandes dificuldades em aceitar a harmonização jurídica.

Este Dossier de Política debruça-se sobre a "harmonização" no sentido acima referido, o sentido jurídico.

DEZ CONCEITOS ERRÓNEOS

1ª AFIRMAÇÃO INCORRECTA

Numa economia capitalista avançada (a da Alemanha, por exemplo), a intervenção do Estado através da regulamentação limita-se à correção das "falhas de mercado". Pode encontrar facilmente na Internet, ou na maioria dos manuais escolares, uma definição padrão de "falhas do mercado"; ver, por exemplo, https://en.wikipedia.org/wiki/Market_failure

Para criticar esta afirmação, basta refletir sobre a nossa própria experiência pessoal e pensar em quantas vezes qualquer pessoa que viva na Alemanha se depara com regulamentação desde que acorda até chegar ao trabalho: as enormes quantidades de regulamentação por detrás do simples ato de acender a luz ou deixar correr a água na casa de banho; mesmo antes disso, a enorme quantidade de legislação por detrás da construção de qualquer edifício; durante o pequeno-almoço, outra enorme quantidade de regulamentação sobre a alimentação (ver abaixo). E entrar num carro ou utilizar os transportes públicos para ir para o trabalho: que outra enorme quantidade de regulamentação; e já pensaram, do ponto de vista jurídico, numa rua: quantas páginas de legislação espessa são necessárias para que ela passe a existir? E ainda não entrámos nos mundos da educação, da saúde, da segurança social, dos bancos e dos mercados financeiros (ver abaixo).

É melhor ver a lei, não como uma correção das falhas do mercado, mas como uma criadora de mercados. Mercados sem regulação não são "mercados capitalistas avançados"; são, em todo o caso, "mercados negros", o que é algo completamente diferente. E reflectam sobre um facto óbvio, mas não suficientemente sublinhado: São necessárias disposições regulamentares (e jurisprudência) muito sofisticadas (e longas) sobre o Direito da Concorrência apenas para pretender (não mais do que pretender) que os mercados funcionam, mais ou menos, como os mercados livres não regulamentados descritos nos manuais. Irónico, não é?

2ª AFIRMAÇÃO INCORRECTA

Quando existem regulamentações estatais divergentes, que criam barreiras indirectas ao comércio e ao investimento entre operadores económicos de diferentes Estados, existem duas alternativas para resolver este problema num processo de integração regional/continental: a harmonização regional das legislações ou o reconhecimento mútuo.

Esta é uma afirmação muito frequente nos debates sobre as relações económicas internacionais e a integração regional. Mas será que faz sentido? É óbvio que não.

Se um Estado, por razões ambientais, ou de proteção da saúde, ou para limitar o poder de certos agentes económicos... ou por qualquer outra razão bem justificada, impõe aos seus cidadãos e às suas empresas uma regulamentação que implica, muitas vezes, custos elevados para as empresas, renunciará a essa regulamentação para as empresas que operam noutros Estados com uma regulamentação menos onerosa e uma menor proteção do ambiente ou da saúde? Se um Estado impõe condições muito rigorosas aos seus cidadãos para o exercício de determinadas actividades económicas ou profissões, será que vai renunciar a essas condições para os cidadãos de outros Estados? Não, claro que não.

Muitas vezes, o que se propõe no âmbito do "reconhecimento mútuo" não é um verdadeiro reconhecimento mútuo de regulamentações divergentes, mas sim, pura e simplesmente, uma "desregulamentação", o que é uma questão completamente diferente.

O reconhecimento mútuo não é uma varinha mágica que resolve o problema causado pela existência de regulamentações divergentes (e a consequente criação de "barreiras indiretas") nos Estados que tentam construir um processo de integração regional (certamente um problema muito difícil).

3ª AFIRMAÇÃO INCORRECTA

. No contexto da Comunidade Europeia/União Europeia, uma vez que o princípio do reconhecimento mútuo está consagrado nos Tratados fundadores, a necessidade de harmonização é muito limitada.

Esta afirmação é, mais uma vez, completamente incorrecta. O alegado princípio do "reconhecimento mútuo" pode aparecer em alguns manuais sobre a integração da UE e sobre a integração regional em geral, mas não está consagrado nos tratados fundadores da UE. Uma vez que estes Dossiers não são o local adequado para discussões académicas, vamos simplesmente olhar para os factos:

- O chamado Livro Branco publicado pela Comissão Europeia, na segunda metade da década de 1980, com o objetivo de realizar um mercado interno sem controlos nas fronteiras (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0310>) previa a promulgação de centenas (sim, centenas) de peças de legislação de harmonização (que foram efetivamente promulgadas no período até 1992).
- O número de actos legislativos comunitários que harmonizam (apenas parcialmente!!!) domínios importantes da competência da UE (desde os produtos alimentares e agrícolas até aos mercados financeiros) é enorme.
- E, como veremos daqui a pouco, mesmo um tema tão "essencial" (dito ironicamente) como o ruído das máquinas a funcionar no exterior, exige mais de 70 páginas de uma legislação espessa, cheia de fórmulas matemáticas e desenhos.

Será que tudo isto faria sentido se o princípio do reconhecimento mútuo estivesse consagrado nos Tratados? Certamente que não.

4ª AFIRMAÇÃO INCORRECTA

Quando é necessária uma harmonização, a Comunidade Europeia/União Europeia pode apenas aprovar "directivas".

5ª AFIRMAÇÃO INCORRECTA

Quanto ao conteúdo, uma diretiva é um tipo de legislação muito peculiar em que a UE (antes a CE) se limita a dar orientações gerais sobre o regulamento e deixa aos Estados-Membros a tarefa de "preencher os pormenores" dessa legislação.

É melhor discutir estas duas afirmações incorretas em conjunto, uma vez que, em geral, também são afirmadas (e pensadas) em conjunto.

Primeiro equívoco. Sempre existiram diferentes actos de legislação secundária da UE (anteriormente Comunidade Europeia) ("secundária" no sentido de que são promulgados pela UE - anteriormente Comunidade Europeia - e não pelos seus Estados-Membros). As diferentes disposições dos Tratados conferem à UE (anteriormente Comunidade Europeia) diferentes possibilidades jurídicas no que respeita à FORMA dos actos legislativos. Alguns conferem, principalmente, a possibilidade de adotar diretivas, outros de adotar regulamentos. E, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em novembro de 2009, tudo isto mudou, uma vez que este Tratado altera a forma jurídica da legislação da UE.

Mas a diferença entre estes actos jurídicos prende-se muito mais com a FORMA e os EFEITOS JURÍDICOS do que com a substância. A UE (anteriormente Comunidade Europeia) sempre utilizou as duas formas jurídicas (diretivas e regulamentos) para produzir legislação harmonizada.

Segundo equívoco. O termo "diretiva", muito específico da legislação da UE/CE, sempre criou, e continua a criar, mesmo nos Estados-Membros da UE, um grande mal-entendido. É, muitas vezes, interpretado como a palavra alemã parece significar: "Richtlinien", que em francês pode ser facilmente traduzido como "lignes directrices"; ou mesmo "blueprint" em inglês. Esta questão foi discutida aquando da elaboração do Tratado de Roma e da sua tradução em todas as línguas; os outros Estados-Membros não seguiram a abordagem alemã e inventaram um novo termo para o que era um ato de direito derivado muito peculiar: "directive", em francês, e "direttiva", em italiano. Esta abordagem foi posteriormente seguida nos sucessivos Tratados que alargaram a Comunidade Europeia e, mais tarde, a UE.

As "diretivas" são diferentes dos "regulamentos" no que se refere aos seus efeitos jurídicos (como será discutido na crítica à afirmação errónea seguinte). Mas podem ser tão pormenorizadas como os regulamentos no que respeita à substância, não dando aos Estados-Membros qualquer margem de discricionariedade no que respeita ao conteúdo regulamentar das suas disposições. Alguns exemplos merecem ser examinados:

- A já referida DIRETIVA 2000/14/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 8 de maio de 2000, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros em matéria de emissões sonoras para o ambiente dos equipamentos para utilização no exterior, com 78 páginas

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0014>) e, para a sua versão consolidada, (<https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0014-20090420](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0014-20090420)

com um pormenor

inacreditável nas suas disposições e anexos.

- As disposições extremamente pormenorizadas das directivas relativas aos mercados bancários e financeiros, que figuram em https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/financial-services-legislation/overview-financial-services-legislation_en. E, em particular, a DIRECTIVA 2006/48/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 14 de junho de 2006, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício (reformulação), com 200 páginas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0048>)
- E, muito em particular, a DIRETIVA 2005/36/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, com 121 páginas (grossas) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0036>), que harmoniza, apenas muito parcialmente, os regulamentos dos Estados-Membros sobre este tópico <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02005L0036-20140117> para a sua versão consolidada), que já foi discutida no primeiro 'webinar' da Rede Africana HAQAA e no primeiro Dossier de Políticas desta Série.

6ª AFIRMAÇÃO INCORRECTA

No que diz respeito aos aspetos jurídicos mais formais, a diretiva é também um ato legislativo internacional/regional muito peculiar, porque só entra em vigor depois de ter sido transposta/introduzida/domiciliada pelos Estados-Membros

Trata-se de uma afirmação incorrecta que contamina o pensamento de muitos especialistas em integração regional (e mesmo o da maioria das pessoas na Europa).

Para discutir esta questão em termos simples, é necessário distinguir o direito comunitário (de facto, qualquer direito regional/continental) como "**direito dos indivíduos**" e como "**direito dos Estados**".

- A característica das diretivas é que, formalmente e nos seus efeitos jurídicos, sempre foram uma espécie de peça legislativa "incompleta", porque, *enquanto lei para os indivíduos, ela não "chega aos cidadãos", direta e imediatamente, como regulamentos, mas precisa, para alcançar este efeito, de uma "peça de implementação da lei nacional"* (a forma desta peça pode mudar: esta é a "flexibilidade" que uma diretiva oferece). E as diretivas oferecem um prazo para o conseguir ("transposição para o direito nacional").
- *Mas são "lei para os Estados" a partir do momento em que são publicadas e entram em vigor. O que significa que criam obrigações para os Estados desde esse preciso momento.* Em termos políticos: a política (ou a mudança de política) incorporada na diretiva "existe" desde esse preciso momento, independentemente de a diretiva ser ou não transposta de forma adequada. Os Estados-Membros que não a transpuserem estarão a violar a legislação comunitária e não impedirão a UE e os Estados-Membros que a transpuseram adequadamente de avançar com a (provavelmente nova) política incorporada na diretiva.

7ª AFIRMAÇÃO INCORRECTA

No domínio do ensino superior, o processo de Bolonha tem funcionado, do ponto de vista jurídico, com base no princípio do reconhecimento mútuo consagrado nos Tratados CE/UE

Esta afirmação é errónea por duas razões principais.

- Em primeiro lugar, porque interpreta erradamente o Processo de Bolonha, que não foi lançado e não se desenvolveu como um processo da UE, mas sim como um processo liderado por alguns Estados-Membros que foi alargado a muitos Estados europeus (em particular da Europa de Leste) que não são membros da UE.
- Em segundo lugar, porque o processo de Bolonha não tem qualquer disposição legal na sua base. Funciona como um quadro de convergência política voluntária (maior ou menor) dos Estados participantes.

Dito isto, a UE, em particular através da Comissão Europeia, tem sido capaz de influenciar fortemente este processo, nomeadamente graças à criação de um programa muito bem-sucedido, o programa Erasmus.

8ª AFIRMAÇÃO INCORRECTA

No contexto africano, a Convenção de Adis da UNESCO Convenção Revista sobre o Reconhecimento de Estudos, Certificados, Diplomas, Graus e Outras Qualificações Académicas no Ensino Superior nos Estados Africanos fornece a base para um processo progressivo de harmonização do ensino superior africano.

9ª AFIRMAÇÃO INCORRECTA

No contexto africano, o Protocolo ao Tratado que institui a Comunidade Económica Africana relativo à Livre Circulação de Pessoas, ao Direito de Residência e ao Direito de Estabelecimento (Protocolo de Livre Circulação da UA), inicialmente incluído (1991) no Tratado de Abuja, e como que "readoptado" mais de 20 anos depois, no contexto da ZCLCA, não prevê um processo de harmonização das leis.

Tal como aconteceu com as afirmações 4 e 5 acima, é melhor discutir estas duas afirmações incorretas em conjunto.

- Em primeiro lugar, a Convenção de Adis da UNESCO deve ser cuidadosamente estudada, em particular no que se refere à sua principal disposição, o artigo III.2 - Obrigações relativas ao reconhecimento de qualificações. Os seus parágrafos dizem o seguinte:
 -
 - 1. Cada Parte reconhecerá, para efeitos de acesso a cada um dos seus programas de ensino superior, as qualificações emitidas pelas outras Partes que satisfaçam os requisitos gerais de acesso aos respectivos programas de ensino superior, a menos que possa ser demonstrada uma diferença substancial entre

os requisitos gerais de acesso da Parte em que as qualificações foram obtidas e os da Parte em que o reconhecimento das qualificações é solicitado.

- *2. As Partes acordam em adotar todas as medidas necessárias para facilitar o acesso aos estabelecimentos de ensino superior do seu país aos titulares de qualificações de outras Partes que satisfaçam os requisitos de admissão ao programa de ensino superior adequado.*

Se for detetada uma "diferença substancial", na aceção do n.º 1, ou se os "requisitos de admissão" divergirem, na aceção do n.º 2, nenhuma disposição da Convenção prevê uma solução para esta situação ou prevê um "processo progressivo de harmonização" das legislações dos Estados-Membros que são Partes na Convenção.

- Pelo contrário, se examinarmos o Protocolo ao Tratado que institui a Comunidade Económica Africana relativo à Livre Circulação de Pessoas, ao Direito de Residência e ao Direito de Estabelecimento (Protocolo de Livre Circulação da UA), descobriremos o artigo 26º, relativo à Coordenação e Harmonização, que estabelece
 - *1. Em conformidade com o artigo 88 do Tratado de Abuja e orientados, se for caso disso, pelo roteiro de aplicação anexo ao presente Protocolo, os Estados Partes harmonizam e coordenam a legislação, as políticas, os sistemas e as actividades das comunidades económicas regionais de que são membros e que se relacionam com a livre circulação de pessoas com a legislação, as políticas, os sistemas e as actividades da União.*
 - *2. Os Estados Partes harmonizarão as suas políticas, leis e sistemas nacionais com o presente Protocolo e orientar-se-ão, se necessário, pelo Roteiro de Implementação anexo ao presente Protocolo.*

Por conseguinte, o Protocolo de Livre Circulação da UA é muito mais "dinâmico", no sentido do Quadro Analítico da Integração Regional apresentado no primeiro capítulo dos Materiais HAQAA sobre a Integração Africana e Regional no Ensino Superior, do que a Convenção de Adis sobre o Reconhecimento. Prevê, de facto, um processo de harmonização progressiva.

10ª AFIRMAÇÃO INCORRECTA

Para que África atinja um nível de integração comparável ao da UE, na área do ensino superior de graduação e pós-graduação, é absolutamente necessário adotar algumas disposições jurídicas continentais que harmonizem alguns aspectos da legislação dos Estados neste domínio.

Por último, esta afirmação é manifestamente incorrecta por duas razões:

- Em primeiro lugar, porque a integração na UE no domínio do ensino superior pré-graduado e pós-graduado não tem exigido a harmonização das legislações nacionais (o que está excluído da competência da UE, desde 1992, pelo artigo sobre educação dos Tratados da UE, que apenas permite medidas de apoio, excluindo a harmonização). E, como já foi referido, o Processo de Bolonha baseia-se na convergência voluntária e não prevê qualquer harmonização legal das legislações nacionais. Assim, se o precedente europeu for invocado, não leva a afirmar a necessidade de harmonização legal.

- Em segundo lugar, porque a principal força motriz para a integração da UE na área resultou da cooperação voluntária entre universidades de diferentes países e da aceitação, por cada uma delas, de estudantes provenientes de outras universidades congéneres.

E UMA CONCLUSÃO RELATIVA AO ENSINO SUPERIOR

A discussão destas dez afirmações incorretas, e em particular a da última, leva apenas a uma conclusão, que foi apresentada de forma muito vigorosa e convincente pelo Professor Oyewole, o Sec. Geral da Associação das Universidades Africanas (AAU), no final do segundo 'webinar' da Rede Africana sobre Integração Regional e Continental no Ensino Superior:

Em vez de confiar na harmonização "a partir de cima" como a varinha mágica que produzirá essa integração, as Universidades devem estar conscientes de que já podem avançar, "a partir de baixo", no caminho para a integração com base nas suas próprias competências e colaborando com outras Universidades de outros países do continente.

E a melhor política pública para favorecer a integração regional e continental africana no ensino superior é a de capacitar as Universidades como principal agente para o efeito. "Capacitar" significa, neste domínio como noutros,

- sensibilizar as universidades para as suas próprias capacidades,
- incentivando-as a utilizar estas capacidades e
- favorecendo a sua colaboração com programas de apoio bem concebidos que promovam a mobilidade dos estudantes através de acordos entre Universidades e de acções unilaterais de cada uma delas.

E isso pode ser feito com base na legislação já existente.