

Harmonisation, Quality Assurance  
and Accreditation in Africa



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

### Dossier de Políticas n.1

# DESVENDAR O "RECONHECIMENTO EM ES": DIFERENTES QUESTÕES, DIFERENTES CONTEXTOS POLÍTICOS, DIFERENTES INSTRUMENTOS: UM ALERTA ORIENTADO PARA AS POLÍTICAS

R. Torrent  
Outubro 2023

*Nota: Os Dossiers de Política do HAQAA são redigidos no âmbito do HAQAA-3, mas envolvem apenas os seus autores. Este dossier beneficiou, em grande medida, dos comentários dos professores Olusola Oyewole, Secretário-Geral da Associação das Universidades Africanas (AAU), Howard Davies, consultor em matéria de reconhecimento da Associação das Universidades Europeias (EUA) e da OBREAL Global, Henok B. Asmelash, professor de Direito Económico Internacional na Universidade de Birmingham, Reino Unido, e Assodah Tirvassen, antigo professor catedrático da Universidade Aberta das Maurícias. Todos os restantes erros, lacunas ou confusões são da exclusiva responsabilidade do autor.*

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



ASSOCIATION OF AFRICAN UNIVERSITIES  
ASSOCIATION DES UNIVERSITES AFRICAINES  
اتحاد الجامعات الأفريقية



Deutscher Akademischer Austauschdienst  
German Academic Exchange Service



## ÍNDICE

Índice ..... 1

ANÁLISE DO "RECONHECIMENTO": TRÊS QUESTÕES POLÍTICAS DIFERENTES **Erreur ! Signet non défini.**

A distinção entre os efeitos académicos e profissionais dos diplomas de ES **Erreur ! Signet non défini.**

A distinção entre os diplomas e as suas componentes (créditos/disciplinas) no que diz respeito aos seus efeitos académicos ..... **Erreur ! Signet non défini.**

OS CONTEXTOS CONTINENTAIS/REGIONAIS E OS INSTRUMENTOS PARA ABORDAR ESTAS QUESTÕES ..... **Erreur ! Signet non défini.**

O EXEMPLO DA UNIÃO EUROPEIA (e o processo EHEA/Bolonha) ..... **Erreur ! Signet non défini.**

O processo de Bolonha ..... 6

A ação da UE..... 7

E o (principal?) instrumento esquecido: O tratamento nacional, um princípio jurídico e um fantasma político na integração europeia ..... **Erreur ! Signet non défini.**

O resultado final: Favorecer a abertura em cada uma das Universidades e os acordos bi- e plurilaterais entre elas ..... **Erreur ! Signet non défini.**

COMO ENQUADRAR O DEBATE SOBRE O RECONHECIMENTO EM ÁFRICA **Erreur ! Signet non défini.**

Sobre o reconhecimento dos efeitos profissionais dos diplomas do ensino superior ... **Erreur ! Signet non défini.**

Sobre o reconhecimento dos efeitos académicos dos diplomas do ensino superior e das componentes dos diplomas (créditos/disciplinas) ..... **Erreur ! Signet non défini.**

Inverter a abordagem do Reconhecimento? ..... **Erreur ! Signet non défini.**

## INTRODUÇÃO

O **reconhecimento** é um dos temas dominantes no debate sobre a integração continental e regional no Ensino Superior (ES) em África. O capítulo 3 dos Materiais HAQAA sobre a Integração Continental e Regional no Ensino Superior Africano ([os "Materiais HAQAA" https://haqaa2.obsglob.org/wp-content/uploads/2023/02/Materials-on-African-Regional-and-Continental-Integration-in-Higher-Education-1.pdf](https://haqaa2.obsglob.org/wp-content/uploads/2023/02/Materials-on-African-Regional-and-Continental-Integration-in-Higher-Education-1.pdf) ), da autoria do professor Juma Shabani, identifica-o como um dos três principais tópicos que foram abordados na área do ensino superior no âmbito da integração continental/regional africana, sendo os outros dois os Processos de *Harmonização, Homogeneização e Convergência e a Integração e Ligação em Rede de instituições e infra-estruturas académicas e de investigação*. E os Materiais HAQAA dedicaram o seu 8º capítulo (na verdade, dois capítulos: 8a e 8b), escrito por um dos melhores especialistas na matéria, o Professor Howard Davies, a uma discussão detalhada sobre o Reconhecimento no contexto europeu.

É por isso que o tema escolhido para o primeiro ‘Webinar’ da Rede Africana HAQAA sobre Integração Continental e Regional no Ensino Superior Africano (a "Rede Africana HAQAA") foi **Os três aspectos do Reconhecimento e como abordá-los no contexto africano**. Este Dossier de Política, da exclusiva responsabilidade do seu autor, como todos os Resumos de Política HAQAA-3, tem em conta os debates nesse ‘webinar’.

## ANALISAR O "RECONHECIMENTO": TRÊS QUESTÕES DIFERENTES RELATIVAMENTE A POLÍTICAS DE ENSINO SUPERIOR

O termo "Reconhecimento" engloba três questões diferentes quando aplicado a diplomas ou qualificações do ensino superior. Estas questões devem ser claramente distinguidas para que se possa discutir, na perspetiva da integração continental e regional africana, os quadros políticos correctos e os instrumentos necessários, ou mais adequados, para as abordar.

- Em primeiro lugar, é necessário estabelecer uma distinção muito clara entre os **efeitos académicos** e os **efeitos profissionais dos diplomas**. A distinção deve ser discutida em função **dos efeitos** e não dos diplomas em si. Na verdade, o Reconhecimento (dos efeitos) fica muito aquém do procedimento e do resultado designado em alguns países, por exemplo em Espanha, por "*Homologação*" (dos diplomas), através do qual (tal como acontece com a "naturalização" dos cidadãos) a "nacionalidade" de um Estado de acolhimento é atribuída (com a totalidade dos efeitos) a um diploma de um país estrangeiro.<sup>1</sup>
- Em segundo lugar, no que se refere aos efeitos académicos, há que distinguir também entre os dos **diplomas** necessários para aceder a outros períodos/fases de ensino e os

---

<sup>1</sup> A realidade social está em contínua evolução, rompendo com os quadros construídos para a sua análise. Nos últimos anos, e em alguns países, surgiu um tipo muito novo de efeitos dos diplomas e certificados académicos (e de reconhecimento): efeitos e reconhecimento para fins de migração, que se tornam, cada vez mais, um negócio lucrativo para as agências de migração/emigração que ganham muito dinheiro. O presente documento não aborda esta questão.

dos **créditos/disciplinas** que são componentes de um programa que conduz à obtenção de um diploma.

## A DISTINÇÃO ENTRE OS EFEITOS ACADÉMICOS E PROFISSIONAIS DOS DIPLOMAS

Os efeitos profissionais dos diplomas académicos são, na maioria dos países, se não em todos, uma área fortemente regulamentada (com, muito frequentemente, diferentes regulamentações para os diferentes diplomas/profissões). Além disso, com base nesta regulamentação, foram criadas instituições e organismos poderosos (principalmente ordens profissionais) que fazem pressão para a continuação, ou mesmo o reforço, desta regulamentação nacional. A aplicação deste conjunto de regulamentos não é da competência das universidades nem de outras instituições de ensino superior (IES).

Os efeitos académicos dos diplomas e qualificações para prosseguir estudos estão muito menos regulamentados (dependendo do grau de autonomia conferido em cada país às Universidades e IES). E, em qualquer caso, cabe às universidades e às IES aplicar os regulamentos.

Duas conclusões inquestionáveis decorrem desta distinção:

- O peso e a importância das normas jurídicas são muito maiores no domínio dos efeitos profissionais dos diplomas, enquanto o peso e a importância da ação das próprias Universidades são muito maiores no domínio dos efeitos académicos dos diplomas.
- Os efeitos profissionais dos diplomas desempenham um papel decisivo fora do sistema de ensino superior; o domínio em que são decisivos é o da organização das actividades económicas. Pelo contrário, os efeitos académicos dos diplomas desempenham o seu papel no interior do sistema de ensino superior e da sua organização.

## A DISTINÇÃO ENTRE OS DIPLOMAS DO ES E AS SUAS COMPONENTES (CRÉDITOS/DISCIPLINAS) NO QUE DIZ RESPEITO AOS SEUS EFEITOS ACADÉMICOS

As universidades são instituições muito complexas no seu funcionamento interno. A complexidade depende, certamente, da sua organização interna e do facto de esta ser concebida mais ou menos "de cima para baixo" (com uma autoridade central muito forte e legítima da qual emana todo o poder de decisão) ou mais ou menos "de baixo para cima" (com as autoridades a obterem a sua legitimação a partir de baixo, principalmente através da eleição pelos membros da comunidade universitária).

No entanto, mesmo tendo em conta este facto, deve ser estabelecida uma distinção clara entre os efeitos dos diplomas, que dizem respeito às Universidades no seu conjunto (ou, pelo menos, às suas Faculdades ou Escolas), e os efeitos dos componentes dos diplomas (créditos/disciplinas), que dizem respeito a departamentos individuais ou mesmo a docentes. Se uma Universidade aceita o diploma emitido por outra Universidade para dar acesso (apenas "acesso", evidentemente, não "o direito de ser admitido") a um nível de ensino superior, isso não diminui o valor do seu próprio diploma. Mas se um crédito/disciplina obtido noutra

Universidade for "reconhecido" como componente válido dos seus diplomas, alguns dos seus departamentos/docentes poderão sentir-se "roubados" dos seus cursos, que muitas vezes são considerados como uma espécie de propriedade privada. Qualquer pessoa com um mínimo de conhecimento do mundo universitário compreenderá facilmente esta distinção.

## OS CONTEXTOS CONTINENTAIS/REGIONAIS E OS INSTRUMENTOS PARA FAZER FACE A ESTAS QUESTÕES

Uma vez estabelecidas claramente as distinções, a determinação dos contextos e instrumentos continentais/regionais para abordar as três questões é bastante evidente (no que diz respeito aos instrumentos, são considerados os discutidos no capítulo 1 dos Materiais HAQAA: normas jurídicas, instrumentos comuns e diplomáticos):

- No que respeita à questão dos **efeitos profissionais dos diplomas**,
  - **O contexto** não é o das Universidades, mas o da organização das actividades económicas. Em termos de integração continental e regional, **o da integração dos mercados** (ou, noutros termos, o da criação de um mercado interno).
  - E, **no que se refere aos instrumentos, a elaboração de regras regionais ou continentais é absolutamente necessária**. É impensável que um Estado renuncie a aplicar aos nacionais de outros Estados (que obtiveram os seus diplomas de acordo com um conjunto de regras diferente) as regras que aplica aos seus próprios nacionais. Em termos de integração, a única solução é chegar a um conjunto de regras comuns.
- No que se refere à questão dos **efeitos académicos dos diplomas**,
  - **Em termos de contexto**, torna-se muito mais "interuniversitário": - Sobre a questão dos efeitos académicos dos diplomas,
    - Uma Universidade é ou não livre, no grau variável de autonomia que todas elas têm, de aceitar estudantes com um diploma de outra Universidade congénere para um programa de estudos de nível superior?
    - E principalmente: as Universidades estão dispostas e motivadas a dar acesso a estudos de pós-graduação a licenciados de outras Universidades? Será que essa vontade não existiu no passado e em muitos casos em todo o lado?
  - **Em termos de instrumentos**,
    - **Existem regras** que limitam explicitamente a liberdade/autonomia das Universidades para aceitarem licenciados de outras Universidades para programas de estudos de nível superior? Se for esse o caso, não deveriam ser eliminadas ou modificadas/harmonizadas?
    - O interesse (dos estudantes e das Universidades) pelo movimento académico pode ser incentivado por **programas de apoio continentais e regionais adequados e por instrumentos diplomáticos que favoreçam o diálogo e a colaboração**?

- No que diz respeito à questão dos **efeitos académicos das componentes dos diplomas** (créditos/disciplinas),
  - **Em termos de contexto**, a questão não é tanto "inter-universitária" mas "intra-universitária". De facto, é muito difícil imaginar que um Departamento seja incapaz de "reconhecer" os cursos realizados noutras Universidades (ou mesmo noutras Faculdades ou Escolas da mesma Universidade). O problema resume-se à vontade dos Departamentos e dos docentes para o fazer.
  - **Em termos de instrumentos**, a situação é bastante semelhante à dos diplomas:
    - **Existem regras** que limitam explicitamente a liberdade/autonomia das Universidades e Departamentos para "reconhecer" os cursos realizados noutras Universidades? Se for esse o caso, não deveriam ser eliminadas ou modificadas / harmonizadas?
    - O interesse (dos estudantes e das Universidades) pelo movimento académico pode ser incentivado por programas de apoio continentais e regionais **adequados e por instrumentos diplomáticos que favoreçam o diálogo e a colaboração?**

## O EXEMPLO DA UNIÃO EUROPEIA (e o processo EHEA/Bolonha)

O processo europeu de integração no ensino superior tem sido tantas vezes tomado como exemplo (e mal compreendido) que vale a pena considerá-lo nas suas duas vertentes, inter-relacionadas mas muito diferentes: A ação da UE e o processo de Bolonha. O quadro seguinte resume as suas principais características:

|                                                                              | <i>Ação da UE</i>                                                                          | <i>Processo de Bolonha</i>                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Efeitos Profissionais dos diplomas</i>                                    | Harmonização parcial através da adoção de normas jurídicas                                 | Nada                                                                                                                                                  |
| <i>Efeitos Académicos dos diplomas</i>                                       | não é uma prioridade                                                                       | Nenhuma actividade pública                                                                                                                            |
| <i>Efeitos académicos de componentes dos diplomas (créditos/disciplinas)</i> | Actividades públicas comuns (Programa Erasmus e outros)<br>Instrumentos diplomáticos (pro- | A autonomia das universidades é o principal objetivo. As agências e serviços governamentais podem prestar assistência.<br><br>Sem atividades públicas |

moção dos ECTS e acordos  
entre Universidades)

Instrumentos diplomáticos  
envolvendo  
governos

Principalmente deixada à  
Autonomia Universitária e a  
acordos bi-plurilaterais entre  
universidades,  
tirando partido da ação da  
UE.

O resultado final desta dupla via de interação é muito complexo e desafia qualquer resumo.<sup>2</sup>  
No entanto, para efeitos da presente síntese, é necessário o seguinte esboço.

## O PROCESSO DE BOLONHA.

O processo de Bolonha não inclui normas jurídicas e pretende manter-se circunscrito aos domínios de competência dos ministros do ensino superior. O processo tem sido muito bem sucedido<sup>3</sup> no lançamento de uma série de reformas juridicamente independentes, mas politicamente mais ou menos convergentes, dos diferentes sistemas nacionais de ensino superior.<sup>4</sup> O sucesso tem incidido, principalmente, na "logística" (infelizmente, não tanto no conteúdo<sup>5</sup>) do ensino superior: (i) a sequência licenciatura/mestrado/doutoramento; (ii) a divisão do ano académico em dois "semestres" quadrimestrais; e (iii) a adoção de créditos (o ECTS) como unidades de conta para a conceção dos currículos. **Mas, como não inclui regras no seu quadro, não abordou a questão do reconhecimento dos efeitos profissionais dos diplomas, nem criou qualquer obrigação (para as Universidades) ou concedeu qualquer direito (aos estudantes) relativamente ao reconhecimento académico.** Também não criou nenhuma atividade pública comum (programas de intercâmbio ou de mobilidade). No entanto, como promoveu e acolheu a mobilidade dos estudantes, a utilização deste "instrumento diplomático" pelos ministros, inserido em declarações ministeriais e grupos de acompanhamento, foi eficaz na promoção de acordos entre Universidades para este efeito.

A mobilidade foi igualmente favorecida pelo facto de os países que participam no processo de Bolonha serem também partes na Convenção de Lisboa sobre o Reconhecimento (CRR) do

---

<sup>2</sup> A segunda e a terceira parte dos Materiais HAQAA oferecem vários elementos de análise e discussão desta situação complexa, incluindo, em particular, os dois subcapítulos da autoria do Prof. Howard Davies.

<sup>3</sup> O termo "bem sucedido" refere-se à eficácia do processo de reforma. É claro que a sua "bondade" (se conduziu à melhoria dos diferentes sistemas nacionais de ensino superior nas suas diferentes dimensões) continua a ser discutível e o juízo final depende, em grande medida, da posição política do observador.

<sup>4</sup> "Mais ou menos" convergente porque, nalguns casos, a aplicação das reformas promovidas por Bolonha tem sido muito divergente. Por exemplo, uma das suas características mais conhecidas fora da Europa (a sequência licenciatura de três anos/mestrado/doutoramento de dois anos) foi interpretada e aplicada de forma diferente. Em Espanha, foi decidido, desde o início, que o grau de bacharel - "grado" em espanhol - teria a duração de quatro anos académicos. Em França, a sequência foi enquadrada na antiga fórmula que já previa como normal um programa de estudos de quatro anos conducente a uma "licence" - bacharelato - no final do terceiro ano e a uma "maîtrise" - mestrado - no final do quarto ano. A única alteração foi o aditamento de um segundo ano académico para a aquisição do "novo maîtrise/mestrado de Bolonha".

Esta sequência, em alguns casos, criou rigidez em vez de favorecer a flexibilidade. Antes de Bolonha, por exemplo, em muitos países, o primeiro grau universitário era suficiente para admitir estudantes a doutoramentos. Depois de Bolonha, a maioria das legislações nacionais exige a passagem por um mestrado antes de aceder a um doutoramento.

<sup>5</sup> Na opinião do autor, o processo de Bolonha sublinhou corretamente, no que diz respeito ao conteúdo, que a) as capacidades e competências horizontais/transversais/inter e transdisciplinares e b) os resultados gerais de aprendizagem a elas associados são muito mais importantes do que as competências específicas nas disciplinas tradicionais que compõem um currículo. No entanto, a experiência prova que a maioria dos países e das universidades apenas se limita a falar desta visão e que os currículos continuam a ser concebidos como uma agregação de disciplinas tradicionais (contabilizadas como créditos).

Conselho da Europa e da UNESCO de 1997-1999 CdE<sup>6</sup> - <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=165> -, que inclui alguns compromissos de melhores esforços e transparência. A Convenção não inclui um método de execução, sendo a aplicação e a execução deixadas ao critério das autoridades e jurisdições nacionais. No entanto, pretende transferir o ónus da prova se um estudante confrontado com a rejeição do seu pedido de reconhecimento académico decide iniciar um processo de recurso/revisão moroso, dispendioso e incerto: caberá à Universidade que rejeitou o pedido provar que existem motivos suficientes para o justificar.

Na prática, um mecanismo previsto pela CRL teve, pelo menos em alguns países, um efeito mais favorável à mobilidade do que as suas disposições de fundo: a criação de Centros Nacionais de Informação, que acabaram por criar uma Rede Europeia (ENIC/NARIC): <https://www.enic-naric.net/page-about-ENIC-NARIC-Networks>. Como explica o sítio Web da ENIC/NARIC (sublinhado nosso)

*No mínimo, e de acordo com o artigo IX.2(2) da LRC, um Centro Nacional de Informação deve:*

- *facilitar o acesso a informações fidedignas e exactas sobre o sistema de ensino superior e as qualificações do país em que se situa;*
- *facilitar o acesso à informação sobre os sistemas de ensino superior e as qualificações das outras Partes;*
- ***prestar aconselhamento ou informações sobre questões de reconhecimento e avaliação de qualificações, em conformidade com a legislação e regulamentação nacionais.***

Em alguns países, a informação fornecida às universidades específicas pelo respetivo NARIC facilita a admissão de estudantes com diplomas de outros países.

## A AÇÃO DA UE

A ação da UE recorreu a todos os instrumentos disponíveis (normas jurídicas, actividades públicas comuns e instrumentos diplomáticos). Mas o âmbito da sua ação foi muito limitado, uma vez que a competência da UE, no domínio da educação, é igualmente muito limitada.

**A União Europeia (antiga Comunidade Europeia) conseguiu abordar a questão do reconhecimento dos efeitos profissionais dos diplomas uma vez que tem competências alargadas e profundas para a construção de um mercado interno comum que inclui os serviços e a circulação de trabalhadores. Sobre esta base jurídica, empreendeu, muito cedo, um trabalho penoso, difícil e moroso de harmonização jurídica que conduziu a uma harmonização muito "parcial" das regras nacionais.**

- "Parcial" porque prevê o reconhecimento pleno apenas para um número muito reduzido de profissões (medicina, alguns paramédicos e arquitetura). Para estas profissões, as regras da UE introduzem uma harmonização da duração dos cursos, (em alguns casos) da relação quantitativa entre a teoria e a prática clínica, bem como dos currículos. No entanto, a harmonização dos

---

<sup>6</sup> O Conselho da Europa (CdE) é uma organização internacional completamente distinta da União Europeia. É anterior à assinatura e à entrada em vigor do Tratado da Comunidade Económica Europeia, em 1956-57.

- currículos é prescrita apenas a um determinado nível de abstração. Ao nível do programa de estudos, o pormenor é determinado pela perceção das necessidades nacionais.
- Para o resto das profissões regulamentadas que requerem um diploma universitário, apenas são impostas algumas obrigações pouco importantes, que não evitam a passagem pelos procedimentos nacionais para o reconhecimento (ou não) dos efeitos profissionais dos diplomas.<sup>7</sup>

**Quanto ao reconhecimento académico (uma questão sobre a qual a UE não tem competência para legislar), não foi criada qualquer obrigação legal para as universidades nem qualquer direito para os estudantes. No entanto, a UE tem sido muito bem sucedida na utilização das Atividades Públicas Comuns e dos Instrumentos Diplomáticos.** O lançamento do programa Erasmus e a promoção do ECTS favoreceram a multiplicação de acordos entre universidades e a introdução de critérios muito mais abertos quando as universidades avaliam os diplomas e créditos obtidos noutras universidades para decidir se os "validam" / convalidam" / reconhecem como "equivalentes" para poderem aceitar estudantes.

## E O (PRINCIPAL?) INSTRUMENTO ESQUECIDO: O TRATAMENTO NACIONAL, UM PRINCÍPIO JURÍDICO E UM FANTASMA POLÍTICO NA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

**O Tratado de Roma de 1956-57, que instituiu a Comunidade Económica Europeia, previa a obrigação de os Estados-Membros concederem o "Tratamento Nacional".** A redação desse artigo 7.º sobreviveu a todas as reformas do Tratado e passou a ser o artigo 18.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE): *"No âmbito de aplicação dos Tratados, e sem prejuízo das disposições especiais neles previstas, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade"*.

**O conteúdo e os efeitos de uma tal disposição não são fáceis de determinar.**<sup>8</sup> Para efeitos do presente dossier, basta um exemplo. A disposição proíbe a primeira condição que o autor tinha de preencher quando entrou como professor numa universidade pública espanhola ("ser espanhol"); mas não proíbe, certamente, o estabelecimento de condições/regulamentos "técnicos" a satisfazer para aceder à profissão (por exemplo, "ter um doutoramento"). Uma vez que esta condição deve ser satisfeita em conformidade com as legislações nacionais, o facto é que, mesmo depois de a Espanha ter ratificado o Tratado da CEE, a maioria dos nacionais de outros Estados-Membros continuou a não poder aceder à profissão por não cumprirem este requisito (mesmo que tivessem um doutoramento concedido em conformidade com as legislações de outros Estados-Membros).

Mas o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE, atualmente Tribunal de Justiça da União Europeia - TJUE) interpretou, muito cedo, que esta obrigação de tratamento nacional não abrangia apenas a discriminação *"de iure"*, mas também a discriminação *"de facto"* (a promulgação de regulamentos que, na sua letra, não são discriminatórios, mas que, na realidade

---

<sup>7</sup> O capítulo de Howard Davies, nos Materiais HAQAA, oferece uma análise muito pormenorizada do conteúdo e da evolução deste processo legislativo.

<sup>8</sup> No contexto do GATT/Organização Mundial do Comércio, as disposições relativas ao tratamento nacional (NT) (principalmente o artigo III do GATT, mas também o artigo XVII do GATS, o acordo da OMC sobre serviços) deram origem a milhares de páginas de jurisprudência e de literatura académica para determinar o seu conteúdo e efeitos. O Tribunal de Justiça da União Europeia combinou ambas as noções de NT (da UE e do GATS) na análise de um caso que envolvia, simultaneamente, o tratamento intra-UE e extra-UE: O caso da Comissão Europeia contra a Hungria (acórdão de 6 de outubro de 2020): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0066> )

- e na sua finalidade - proíbem o acesso de nacionais de outros Estados-Membros). Por exemplo (este é um caso julgado pelo TJCE: Acórdão de 26 de fevereiro, de 1991, no processo C-154/89: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0154> ), se um país cria uma profissão regulamentada que não existe em nenhum outro país (por exemplo, Guia Turístico) e exige para o seu exercício um diploma académico que só existe no país (o diploma de Guia Turístico), pode interpretar-se que esta regulamentação não é "técnica", mas um meio dissimulado de impor uma discriminação em razão da nacionalidade com o efeito de reservar aos nacionais o acesso a essa profissão e, por conseguinte, contrária ao tratamento nacional e proibida pelo Tratado. Mas quando se entra na discriminação "*de facto*", começa-se a navegar em águas muito agitadas... Onde se traça a fronteira entre as divergências regulamentares plenamente justificadas e as discriminações "*de facto*" em razão da nacionalidade?

**As dificuldades em definir os limites do Tratamento Nacional e a proibição da discriminação "*de facto*" contribuíram para aumentar consideravelmente o "poder integrador" do princípio, que se transforma numa espécie de fantasma jurídico-político de perfil muito impreciso para todos, que gera dúvidas e receios (nos anti-integracionistas) e esperanças e argumentos (nos integracionistas). Como resultado deste processo, poder-se-ia argumentar que a interpretação "fantasmagórica" da regra do tratamento nacional foi, provavelmente, na prática, o principal motor da integração no domínio da educação na União Europeia. Nos próximos meses, será publicado um resumo da política do HAQAA sobre a questão, extremamente importante, no que ao tratamento nacional no ensino superior diz respeito.**

## **A QUESTÃO DE FUNDO: FAVORECER A ABERTURA DAS UNIVERSIDADES INDIVIDUAIS E OS ACORDOS BILATERAIS E PLURILATERAIS ENTRE ELAS**

Como acabámos de referir, a questão do **reconhecimento dos efeitos *profissionais* dos diplomas do ensino superior é, sobretudo, uma questão abrangida pelas regras de organização das actividades económicas** e ligada à circulação, mais ou menos livre, dos serviços, dos profissionais e dos trabalhadores qualificados, não sendo, portanto, da competência das universidades.

**Se nos concentrarmos na questão do reconhecimento dos efeitos *académicos*** tanto dos diplomas (para entrar em níveis de estudo mais elevados) como das componentes dos diplomas (para circular entre diferentes Universidades com o mesmo nível de estudos - principalmente licenciatura), chegamos a uma conclusão que é bastante óbvia, mas que tem permanecido oculta por mal-entendidos, muitas vezes provocados por explicações e análises confusas: **os principais actores do processo que conduz ao (mais ou menos) reconhecimento (e à mobilidade, na medida em que é necessário um reconhecimento académico prévio) são as próprias Universidades, quer agindo unilateralmente, quer assinando acordos bi ou plurilaterais entre elas.** Não poderia ser de outra forma: Se as Universidades fossem obrigadas a reconhecer os diplomas e créditos atribuídos por outras Universidades, as melhores Universidades seriam inundadas por estudantes do último ano/semestre que se deslocam (ou pretendem deslocar-se) de outras Universidades e que pretendem simplesmente terminar os seus estudos numa Universidade mais prestigiada (em detrimento dos estudantes que seguiram todo o seu programa de estudos nessa Universidade). **As actividades públicas comuns e os instrumentos diplomáticos são eficazes na medida em que incentivam as Universidades a abrir-se e a**

**colaborar com outras Universidades.** Nunca se deve esquecer o facto de que, como diz o Dr. Howard Davies, para além do Erasmus, a mobilidade de créditos é sustentada por boas práticas consensuais. Isto inclui mecanismos de garantia de qualidade exercidos de acordo com o padrão europeu acordado (ESG), a reciprocidade implícita nos programas de intercâmbio e o reconhecimento generalizado de que a mobilidade transfronteiriça beneficia tanto os estudantes individuais como as instituições.

Para encerrar esta secção, deve ser sublinhado que foi assim que o Relatório Adonnino de 1985 (um "Instrumento Diplomático" da UE – CEE, na altura -) lançou o processo ECTS, que, mais tarde, se tornou, com tanto sucesso, uma condição de elegibilidade para a participação no programa Erasmus (uma "Atividade Pública Comum"); portanto, sem quaisquer "Regras de Harmonização". Assim, é conveniente finalizar esta secção com a citação relevante do Relatório (ênfase acrescentada): *(O relatório recomenda que) se examine a possibilidade de introduzir um sistema europeu de créditos académicos transferíveis em toda a Comunidade (Sistema Europeu de Transferência de Créditos Académicos). Este sistema seria implementado através de acordos bilaterais ou numa base voluntária por universidades e estabelecimentos de ensino superior que, por acordo entre si, determinariam os procedimentos para o reconhecimento académico desses mesmos créditos.*

Por outras palavras, e correndo o risco de recorrer a analogias: O que a Comunidade Económica Europeia e os seus Estados-Membros pretendiam, em 1985, com a introdução do ECTS, e que tão bem conseguiu concretizar, não era uma harmonização do conteúdo dos currículos que levasse a um reconhecimento automático dos diplomas, mas sim **a conceção de caixas dentro dos "contentores" (os diferentes currículos) que, tal como os contentores no transporte marítimo, facilitassem o transporte e a comparabilidade do conteúdo (disciplinas/créditos) entre as partes interessadas.**

## COMO ENQUADRAR O DEBATE SOBRE O RECONHECIMENTO EM ÁFRICA

O objetivo desta nota (e do HAQAA-3 no seu conjunto) não é o de prescrever linhas de ação ou de acrescentar às demasiadas receitas (más e ineficazes) que a África recebeu de instituições cujas sedes e órgãos de decisão estão situados noutras regiões do mundo. No entanto, podem ser apresentadas algumas linhas de reflexão.

### SOBRE O RECONHECIMENTO DOS EFEITOS PROFISSIONAIS DOS DIPLOMAS DE ENSINO SUPERIOR

Parece haver uma consciência muito insuficiente de que o contexto africano para o debate sobre o reconhecimento dos efeitos profissionais dos diplomas de ensino superior mudou radicalmente na última década. **Antes de 2018, o único quadro jurídico e político para tal debate, essencialmente de natureza económica, no que diz respeito aos seus efeitos, era o das Comunidades Económicas Regionais nas diferentes regiões africanas. Em 2018, foi assinado o Acordo de Comércio Livre Continental Africano (AfCFTA)** (<https://au.int/en/treaties/agreement-establishing-african-continental-free-trade-area>). Entrou

em vigor em 2019 e a sua aplicação efectiva, atrasada devido à pandemia de COVID, teve início em 1 de Janeiro, de 2021. A ZCLCA deu uma nova vida a um protocolo específico anterior sobre a circulação de pessoas ([https://au.int/sites/default/files/treaties/36403-treaty-protocol\\_on\\_free\\_movement\\_of\\_persons\\_in\\_africa\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36403-treaty-protocol_on_free_movement_of_persons_in_africa_e.pdf)) que **abrange a questão do reconhecimento dos efeitos profissionais dos diplomas de ensino superior.**

Por conseguinte, parece inquestionável que, a nível da África continental, esta questão pode ser abordada de forma mais adequada (e, provavelmente, com uma vontade política mais forte) no quadro da ZCLCA do que em qualquer outro. É no quadro da ZCLCA que os esforços desenvolvidos a nível das Comunidades Económicas Regionais podem ser partilhados e comparados de forma mais pertinente.

## **SOBRE O RECONHECIMENTO DOS EFEITOS ACADÉMICOS DOS DIPLOMAS E DAS COMPONENTES DOS DIPLOMAS DE ENSINO SUPERIOR (CRÉDITOS/DISCIPLINAS)**

**A análise resumida no Dossier só pode levar a uma conclusão relativamente à integração africana. Os principais atores neste domínio são as próprias universidades africanas.** Por um lado, a maior parte delas tem a capacidade de reconhecer os efeitos académicos dos diplomas e certificados em componentes de diplomas emitidos por outras Universidades; e, por outro lado, pelas razões que acabámos de explicar, parece impossível impor-lhes uma obrigação de reconhecimento automático (ou dar aos estudantes o direito de verem os seus diplomas ou créditos/disciplinas automaticamente reconhecidos).

### **As Universidades devem ser**

- **Em primeiro lugar, capacitadas:** como sabemos, "capacitar" significa, na maior parte das vezes, tomar consciência dos próprios direitos e ter vontade e coragem para os exercer.
- **E, em segundo lugar, devem ser ajudadas.** Seria, certamente, útil para elas tirar algumas lições da experiência da UE:
  - **Criar um programa que favoreça a mobilidade dos estudantes (uma espécie de Erasmus africano), e**
  - **Produzir um mecanismo (o ECTS na Europa e um ACTS similar ou alternativo) que, sem pretender qualquer harmonização do conteúdo dos programas académicos, favoreça a comparabilidade dos currículos e a definição de equivalências entre créditos e disciplinas.**

## **E O TRATAMENTO NACIONAL?**

É claro que a África, e a União Africana, carecem da existência de uma obrigação imposta a cada Estado-Membro de conceder Tratamento Nacional aos nacionais de todos os outros, clara na sua redação mas bastante confusa na sua interpretação e aplicação, uma característica que a UE lhe confere, como explicado anteriormente, uma espécie de contorno político "fantasmagórico" muito pró-integracionista, na medida em que cria dúvidas e receios (nos que são anti-integracionistas) e esperanças e argumentos (nos que são integracionistas).

Será que a integração continental africana conseguirá, um dia, proclamar e aplicar efetivamente este "fantasma"? Encontrará ela outro princípio que possa ter os mesmos efeitos integracionistas?

## INVERTER A ABORDAGEM DO RECONHECIMENTO?

Por último, como deve ser repetido que os Dossiers desta Série não pretendem ser prescritivos mas, pelo contrário, pretendem promover a reflexão africana sobre o Ensino Superior a partir de uma perspetiva africana, um comentário final pode ser oportuno para finalizar este Resumo sobre o Reconhecimento. Muitas vezes, na literatura estudada e debatida no contexto africano, o Reconhecimento é apresentado como uma espécie de "trunfo de integração". Não seria adequado inverter, de alguma forma, a abordagem e considerar o Reconhecimento como um obstáculo a ser ultrapassado para alcançar a "verdadeira Integração na prática", ou seja, a mobilidade de estudantes e diplomados, e a colaboração entre Universidades? Não seria esta "abordagem invertida" uma melhor orientação para os dois principais actores de qualquer processo de integração no ensino superior? Os Governos (e os órgãos políticos regionais e continentais), ao estabelecerem programas de mobilidade, e as Universidades, ao ser-lhes concedido poder para utilizarem as suas próprias capacidades?