



A Europa do conhecimento

Autor(es): Cunha, Alice (coord.); Rollo, Maria Fernanda (coord.); Ribeiro, Maria Manuela Tavares (coord.); Valente, Isabel Maria Freitas (coord.)

Publicado por: Imprensa da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/46806>

DOI: DOI:<https://doi.org/10.14195/978-989-26-1634-6>

Accessed : 10-Dec-2019 19:12:35

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.





A
EUROPA
DO
CONHECIMENTO

ALICE CUNHA
MARIA FERNANDA ROLLO
MARIA MANUELA TAVARES RIBEIRO
ISABEL MARIA FREITAS VALENTE
COORD.

ALICE CUNHA é doutora em História Contemporânea pela Universidade Nova de Lisboa, onde é investigadora. É autora de diversas publicações e tem um interesse particular pela história da integração europeia e dos fundos europeus.

MARIA FERNANDA ROLLO é historiadora. Doutorada e Agregada em História Contemporânea. Professora da FCSH da Universidade Nova de Lisboa. Investigadora do Instituto de História Contemporânea. Coordenadora do Centro República (2011-).

MARIA MANUELA TAVARES RIBEIRO é Professora Catedrática Aposentada de História Contemporânea – FLUC, Investigadora do Grupo EAM – CEIS20, Académica de Número da Academia Portuguesa de História, Membro da Academia Internacional da Cultura Portuguesa e da Academia das Ciências de Lisboa. Dir. Revista Debater a Europa e da Coleção História Contemporânea.

ISABEL MARIA FREITAS VALENTE é doutora em Altos Estudos Contemporâneos pela Universidade de Coimbra, Coordenadora Científica do Grupo de Investigação Europeísmo, Atlanticidade e Mundialização do CEIS20-UC e da Rede de Investigação Internacional – Visões Cruzadas sobre a Contemporaneidade, e Diretora-Executiva da Revista Científica Debater a Europa.

HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA



Diretor Principal

Maria Manuela Tavares Ribeiro

Os originais enviados são sujeitos a apreciação científica por referees.

Comissão Científica

Agnes Szilagyí

Universidade Eötvös Loránd (Budapeste)

Alice Kessler-Harris

Columbia University

Álvaro Garrido

Universidade de Coimbra

Daniel Innerarity

Universidad de Zaragoza

Hipólito de la Torre Gómez

UNED – Madrid

Ioan Horga

Universidade de Oradea – Oradea

Jean Garrigues

Universidade de Orléans

João Paulo Avelãs Nunes

Universidade de Coimbra

Jorge Alves

Universidade do Porto

Luís Reis Torgal

Universidade de Coimbra

Maria da Conceição Meireles

Universidade do Porto

Maria Luíza Tucci Carneiro

Universidade de São Paulo (Brasil)

Mariano Esteban Vega

Universidade de Salamanca

Maurizio Ridolfi

Università della Tuscia (Viterbo)

Rui Cunha Martins

Universidade de Coimbra

Sérgio Campos Matos

Universidade de Lisboa

Edição

Imprensa da Universidade de Coimbra

Email: imprensa@uc.pt

URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc

Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

Infografia da Capa

Carlos Costa

Infografia

Imprensa da Universidade de Coimbra

Imagem da Capa

Pormenor de escaninhos (tabela) revestida de rede de arame, podendo observar-se no interior o forro de charão colorido | Sala 2

Impressão e Acabamento

Simões & Linhares, Lda

ISBN

978-989-26-1633-9

ISBN Digital

978-989-26-1634-6

DOI

<https://doi.org/10.14195/978-989-26-1634-6>

Depósito Legal

455847/19

O Autor declara a sua não concordância com a ortografia adotada.

© ABRIL 2019,

IMPRESA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

ALICE CUNHA
MARIA FERNANDA ROLLO
MARIA MANUELA TAVARES RIBEIRO
ISABEL MARIA FREITAS VALENTE
COORD.

A EUROPA DO CONHECIMENTO



SUMÁRIO

NOTA INTRODUTÓRIA.....	7
Alice Cunha, Maria Fernanda Rollo, Maria Manuela Tavares Ribeiro e Isabel Maria Freitas Valente	
RECONHECIMENTO AUTOMÁTICO DE GRAUS E DIPLOMAS NO ESPAÇO EUROPEU DE ENSINO SUPERIOR: O CASO DE PORTUGAL.....	11
Vítor Magriço	
ACADEMIC MOBILITY WITHIN THE FRAMEWORK OF THE BOLOGNA PROCESS: ABOUT POLICY RATIONALES, PATTERNS OF DEVELOPMENT AND CONVERGENCE.....	47
Eleonora Erittu, Scuola Normale Superiore	
LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DO CONHECIMENTO NO DOMÍNIO DA SEGURANÇA E DEFESA NA UNIÃO EUROPEIA: O CASO DO ERASMUS MILITAR EM PORTUGAL	91
Reinaldo Saraiva Hermenegildo	
A COOPERAÇÃO PARA A EFICIÊNCIA. PORTUGAL, O INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E AS REDES INTERNACIONAIS DE COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	153
Ana Carina Azevedo	
A DIMENSÃO EUROPEIA DA EDUCAÇÃO. A ESCOLA COMO ALICERCE DA CIDADANIA	185
Isabel Baltazar	

OS MAPAS DA EUUTOPIA. PARA UMA LEITURA DOS MANUAIS DE HISTÓRIA.....215

Clara Isabel Serrano e Sérgio Neto

CASA DA HISTÓRIA EUROPEIA: ENSAIO PARA UMA VISITA GUIADA

AO MUSEU PAN-EUROPEU 249

Inês Quintanilha

A DESUNIÃO EUROPEIA DO CONHECIMENTO. AS NOVAS TREVAS DA EUROPA:

CRISES, PAPÉIS, ATORES, DESAFIOS E CAMINHOS..... 289

Carlos Alves

NOTA INTRODUTÓRIA

*Alice Cunha, Maria Fernanda Rollo,
Maria Manuela Tavares Ribeiro
e Isabel Maria Freitas Valente*

Ao longo da História que se foram formando redes de cientistas e de intercâmbio de conhecimento, tendo a mobilidade científica sido promovida quer a nível da academia quer das instâncias políticas. Neste âmbito, a cooperação europeia no domínio do ensino superior é, de facto, anterior à criação da União Europeia (UE), mas foi, em grande medida, impulsionada por esta.

Nos anos 40 do século xx começa a desenhar-se a “Europa da mobilidade” através, nomeadamente, da criação de centros de reflexão, que envolviam não apenas académicos, mas também intelectuais e políticos, que iriam contribuir para a conceção de uma “Europa da Educação”, cujas reflexões seriam, mais tarde, vertidas de algum modo na criação do Programa ERASMUS, aquele que é o programa de mobilidade mais emblemático da UE na área da mobilidade académica.

Liberdade de circulação de pessoas, a Declaração de Bolonha e o Espaço Europeu do Ensino Superior, a Estratégia de Lisboa para uma Europa da inovação e do conhecimento, os programas e subprogramas ERASMUS, COMENIUS, LEONARDO DA VINCI, SOCRATES, GRUNDTVIG, o Horizonte2020 e o Espaço Europeu da Investigação são instrumentos primordiais da política da UE neste domínio.

Por ocasião dos 30 anos da criação e da implementação do ERASMUS, e dos 60 anos da assinatura do Tratado de Roma, e no contexto da parceria entre o Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa e o Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX – CEIS20 da Universidade de Coimbra, realizou-se a conferência internacional “A Europa do Conhecimento” (Lisboa, 5 e 6 de abril de 2018), com o objetivo primordial de constituir um espaço de debate e de reflexão acerca da criação, desenvolvimento e perspectivas passadas, atuais e futuras da Europa do Conhecimento.

Desse trabalho prévio resulta este volume coletivo que reúne contribuições originais que se debruçam sobre a educação e a cidadania; os manuais da História; o programa ERASMUS, académico e militar; o sistema europeu de transferência de créditos; a memória e o património.

Um primeiro conjunto de capítulos reflete sobre o Espaço Europeu de Ensino Superior e a mobilidade. O texto de Vítor Magriço concentra-se no caso particular das qualificações superiores, com o objetivo de discutir o percurso e o estado atual dos processos de reconhecimento automático de graus e diplomas nos Estados pertencentes ao Espaço Europeu de Ensino Superior, com especial enfoque no caso português.

Dois outros textos focam-se na questão da mobilidade. Eleonora Erittu analisa como a implementação do Processo de Bolonha poderá constituir uma alavanca para a adoção de políticas nacionais convergentes entre os países europeus, recorrendo ao estudo de caso entre a Alemanha e a Itália. Por sua vez, Reinaldo Saraiva Hermenegildo explica a evolução da liberdade de circulação do conhecimento e mobilidade nos domínios da segurança e defesa, com um enfoque especial no desenvolvimento do Erasmus militar e na sua implementação, partindo do estudo de caso português.

Um segundo conjunto abrange os benefícios passados, bem como os constrangimentos atuais, da Europa. Ana Carina Azevedo aborda

as influências que a Administração Pública portuguesa recebeu durante o Estado Novo derivadas da circulação internacional das ideias, no mundo e na Europa, e da investigação e caminhos trilhados pelos organismos internacionais, nos quais pontifica o Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Já Carlos Alves redige um ensaio sobre o conjunto de crises que a União Europeia enfrenta na atualidade, com referência ao papel de determinados atores e a possíveis caminhos de resolução.

Finalmente, o último conjunto lida com questões da educação e da memória. Primeiro, Isabel Baltazar reflete sobre a Dimensão Europeia da Educação, através da Educação para a Cidadania, com base na Escola, apresentando fatores que parecem colidir – os positivos (projetos, programas, intercâmbios europeus, aprendizagem de línguas) e os constrangimentos (a ênfase na aprendizagem formal, por conteúdos, com os rankings no final do Ensino Secundário).

Depois, Clara Isabel Serrano e Sérgio Neto efetuam um levantamento e analisam as referências relativas ao processo de construção política da União Europeia, em manuais de História portugueses, espanhóis, franceses, ingleses e italianos, dos ensinos básico e secundário. Inês Quintanilha, por fim, sintetiza o contexto de criação e caracteriza a Casa da História Europeia, ao mapear a instalação e conteúdo deste novo museu da União Europeia, ao mesmo tempo que procura questionar o modo como um museu pode transmitir o que significa ser-se europeu.

**RECONHECIMENTO AUTOMÁTICO DE GRAUS E DIPLOMAS
NO ESPAÇO EUROPEU DE ENSINO SUPERIOR: O CASO DE PORTUGAL**

**AUTOMATIC RECOGNITION OF ACADEMIC DEGREES IN THE EHEA
– THE CASE OF PORTUGAL**

Vitor Magriço

ORCID: 0000-0001-8267-4735

Resumo: O reconhecimento académico automático está na ordem do dia no Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES). Em 2012, na Ministerial de Bucareste, os ministros encarregados do Ensino Superior comprometeram-se a trabalhar em conjunto para o reconhecimento automático de graus académicos comparáveis assente nos instrumentos do Processo de Bolonha. Desde então, diversos países, de que são exemplos os países do Benelux, os países nórdicos e os países do Báltico, têm vindo a concertar entendimentos com vista à criação de espaços regionais onde os graus do ensino superior sejam automaticamente reconhecidos. Em Portugal, o reconhecimento académico automático é uma prática já antiga que remonta ao início dos anos 70 do século passado. Atualmente, a par do reconhecimento casuístico, da competência das instituições de ensino superior, previsto no Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de junho, existe também o reconhecimento genérico automático,

da competência da Comissão de Reconhecimento de Graus Estrangeiros, nos termos do Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 de outubro. Concluiu-se neste trabalho que: (1) desde a publicação deste Decreto-Lei, houve claramente um “efeito de substituição” do reconhecimento casuístico pelo reconhecimento automático; (2) algumas inconsistências do atual modelo de reconhecimento automático requerem melhorias incrementais e (3) considerando os últimos desenvolvimentos no EEES, torna-se oportuno discutir a possibilidade de aprofundamento do sistema.

Palavras-chave: reconhecimento académico automático; Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES); Portugal

Abstract: Automatic academic recognition is on the agenda of the European Higher Education Area (EHEA). In 2012, at the Ministerial meeting in Bucharest, the ministers responsible for higher education committed to working together towards the automatic recognition of comparable academic degrees as a long-term goal based on the instruments of the Bologna Process. Several countries, such as the Benelux countries, the Nordic countries and the Baltic countries, have started the negotiations in order to establish regional areas where academic degrees can be automatically recognized. In Portugal, automatic academic recognition is a long-living practice dating back to the 1970s. Currently, in addition to a case-by-case assessment recognition system carried on by Portuguese higher education institutions, laid down in the Decree-Law no. 283/83, of 21 October, there is also an in-level automatic recognition system based on the decisions of the Committee for the Recognition of Foreign Degrees, in accordance with the Decree-Law no. 341/2007, of 12 October. This study has concluded that: (1) data show that since the publication of this last Decree there

clearly has been a “substitution effect” from case-by-case assessment to automatic recognition; (2) some inconsistencies in the current model of automatic recognition demand for incremental improvements and (3) taking into account the recent developments in the EHEA, it is the right moment to discuss the possibility of deepening the system.

Keywords: automatic academic recognition; European Higher Education Area (EHEA); Portugal

“Why is there still a requirement of nostrification of my qualification in my country if it is an EU country and I have an EU degree?”

[Comentário de um(a) inquirido(a) – EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition (2015), p. 12]

Introdução

A mobilidade de pessoas e conhecimentos constitui uma base fundamental das sociedades e das economias modernas. Não sendo fenómenos novos, o *brain drain* e o *brain gain* aumentaram muito consideravelmente com a globalização. Atualmente, a par dos diversos mercados de trabalho domésticos, está claramente a desenvolver-se um mercado de trabalho global, com as instituições, em especial as grandes empresas multinacionais, a terem a necessidade de procurar qualificações, conhecimentos e competências fora dos territórios nacionais em que desenvolvem as suas atividades de criação de valor. Alguns países começaram mesmo a formar deliberadamente certos profissionais em quantidades que os seus mercados de trabalho

domésticos não absorvem, com o objetivo de aproveitarem a escassez de qualificações em países mais desenvolvidos, ou em economias com forte crescimento, e de beneficiarem, através da exportação de competências, do aumento das remessas de emigrantes [Hartmann, Eva (2008)]. Outros países parecem condicionar deliberadamente as formações superiores em áreas dispendiosas no pressuposto de que podem recrutar profissionais no estrangeiro e, desta forma, preencher com custos mais baixos a insuficiência de oferta a nível nacional.

Porém, as migrações também ocorrem cada vez mais com o objetivo dos indivíduos obterem as próprias qualificações requeridas pelos mercados de trabalho em sistemas de ensino estrangeiros conceituados. No ensino superior são cada vez mais os estudantes que procuram complementos de formação além-fronteiras, integrais ou parciais, integrados ou não em programas oficiais de mobilidade. Segundo a OCDE [OECD (2017), Table C4.3], na União Europeia (EU 27), 7,5% dos estudantes do ensino superior frequentaram programas de estudo no estrangeiro em 2015. A mobilidade interinstitucional de estudantes, sobretudo a mobilidade internacional, constitui atualmente um fator imprescindível para a melhoria da qualidade dos sistemas de educação e de formação, por um lado, e, por outro lado, para a criação de melhores condições de empregabilidade. A abertura dos mercados de formação superior e de produção e aquisição de conhecimentos e competências, num espírito simultâneo de cooperação e de concorrência, obriga necessariamente à aceitação por parte dos países e das instituições domésticas das formações entretanto adquiridas no exterior.

A era das cadeias de produção globais é, portanto, também a era da mobilidade internacional de pessoas enquanto profissionais detentores de competências específicas e enquanto estudantes à procura dessas competências, com a mobilidade internacional e o reconhecimento de qualificações a constituírem duas faces inseparáveis da mesma moeda. Contudo, os sistemas nacionais de reconhecimen-

to são, na generalidade dos casos, ainda muito protecionistas, o que muitas vezes dificulta a maximização dos proveitos que os migrantes altamente qualificados podem retirar das suas qualificações em matéria de salários e que onera os estudantes que têm de suportar custos demasiado elevados quando sentem necessidade e vontade de obterem complementos de formação no estrangeiro.

Este texto, que se centra no caso particular das qualificações superiores, tem como objetivo discutir o percurso e o estado atual dos processos de reconhecimento automático de graus e diplomas no caso particular dos países que constituem o Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES). Ênfase especial será colocada no caso português não só pelo que representa de inovador mas também porque, dez anos volvidos sobre a publicação do Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 de outubro, se torna oportuno uma avaliação dos resultados alcançados e do modelo escolhido pelo legislador. O texto está organizado em três pontos, para além desta introdução e da conclusão. No ponto 1 serão apresentadas as definições de “reconhecimento de qualificações” e de “reconhecimento automático de qualificações”, entre outras. No ponto 2 será feito um ponto de situação sucinto em matéria de reconhecimento automático no EEES. Finalmente, no ponto 3 será apresentado o enquadramento legal do sistema de reconhecimento em Portugal bem como os resultados entretanto alcançados.

1. Definições

O reconhecimento pode ser entendido como uma confirmação formal por parte de uma entidade competente, normalmente uma instituição de ensino, um serviço da administração pública, uma comissão de peritos legalmente designada para o efeito ou uma associação profissional, do valor das competências e ou das qualificações obtidas por um indivíduo no estrangeiro com o objetivo de

aceder ao mercado de trabalho doméstico ou de prosseguir estudos numa instituição de ensino. Pode tratar-se de reconhecimento de competências profissionais (reconhecimento profissional, nomeadamente quando se trate de profissões regulamentadas¹) ou de reconhecimento das qualificações escolares, superiores ou não superiores. Quando se trata de qualificações superiores, usa-se normalmente a expressão “reconhecimento académico” ou “reconhecimento de graus e diplomas”. O objeto de estudo neste texto cinge-se a este tipo de reconhecimento.

O reconhecimento académico pode ser genérico, isto é, dizer apenas respeito ao nível das qualificações (doutor, mestre ou licenciado), ou específico, caso em que para além do grau académico se reconhece também como equivalente, através do que poderíamos designar por processo de “nostrificação”, a área de estudos onde esse grau foi conferido (doutor em Economia, mestre em História das Artes, licenciado em Engenharia Civil).

Na generalidade dos países, o reconhecimento académico é um processo complexo, caro e altamente consumidor de tempo, que exige um mecanismo de verificação caso a caso, com tudo o que isso implica em matéria de documentação exigível, de interação internacional, de cooperação interinstitucional, de fluxos de informação, de burocracia e de custos para o beneficiário. O reconhecimento académico automático significa que um país reconhece através de ato legislativo, por iniciativa própria ou na sequência de um acordo internacional, certas qualificações ministradas por instituições de ensino superior de um outro país, sem necessidade de avaliação caso a caso².

¹ Na União Europeia, algumas profissões regulamentadas são reconhecidas automaticamente através de legislação específica como é o caso da Diretiva 2005/36/EC alterada pela Diretiva 2013/55/CE.

² Dado o princípio de autonomia das instituições de ensino superior que vigora nos países do EEES, pode admitir-se a possibilidade de serem as instituições, por iniciativa própria, a implementarem entre si sistemas de reconhecimento automático desde que a legislação nacional não o proíba.

Porém, o reconhecimento automático, sobretudo se for genérico, pode não substituir os requisitos específicos definidos pelo empregador, no caso de o grau ser exigido para o acesso a determinado posto de trabalho, ou pela instituição de ensino superior, caso tenha em vista o prosseguimento de estudos.

2. A situação no Espaço Europeu de Ensino Superior

O principal instrumento legal internacional para o reconhecimento académico é a Convenção sobre o Reconhecimento das Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região da Europa [Council of Europe e UNESCO (1997)], vulgarmente designada por Convenção de Lisboa sobre Reconhecimento (LRC), assinada a 11 de abril de 1997 por 55 países e entretanto ratificada por 53³. Esta Convenção estabelece: (1) os detentores de qualificações emitidas num país signatário devem ter acesso a uma avaliação dessas qualificações noutra país; (2) a responsabilidade de demonstrar que uma qualificação não preenche os requisitos relevantes para ser reconhecida compete à entidade avaliadora e (3) cada país deve reconhecer as qualificações estrangeiras – para acesso ao ensino superior, para acesso a um período de estudos ou para obtenção de um grau académico – como similares às suas a menos que demonstre existirem diferenças fundamentais em relação às qualificações domésticas para as quais o reconhecimento é solicitado. Portanto, nos termos da LRC os detentores de qualificações académicas legalmente adquiridas em determinado país têm o direito de as ver reconhecidas noutra país, só podendo este recusar esse reconhecimento quando demonstre existirem diferenças fundamentais por comparação com as que são ministradas no seu próprio sistema de ensino.

³ Informação disponível em https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/165/signatures?p_auth=HxPDp96n [acedido a 26 de janeiro de 2018].

Contudo, vinte anos depois, são raros os países signatários que desenvolveram alternativas aos sistemas tradicionais de reconhecimento acadêmico. Em particular, são raros os casos de implementação de sistemas de reconhecimento automático de graus e diplomas concedidos por instituições de países pertencentes ao EEES que garantam ao detentor de determinada qualificação, com determinado nível acadêmico, o direito de aceder a um programa de estudos de nível superior em qualquer outra instituição de outro país membro do EEES sem necessidade de passar pelos tradicionais processos de equivalência. O reconhecimento automático das qualificações académicas enquanto condição necessária para a mobilidade e para o funcionamento do Processo de Bolonha está longe de estar implementado sendo os procedimentos atuais, na maior parte dos casos, onerosos, ineficientes e altamente burocráticos.

O reconhecimento acadêmico, incluindo o reconhecimento das competências informais e não formais, está no centro do EEES. O requisito fundamental subjacente ao reconhecimento assenta na garantia de qualidade (*Quality Assurance*) mas não se esgota nela. Diversos instrumentos foram desenvolvidos com o objetivo de fomentar a mobilidade e de facilitar o reconhecimento embora nem sempre se faça uso integral deles. Na Europa, existe atualmente a rede ENIC/NARIC (*European Network of Information Centres in the European Region / National Academic Recognition Information Centres*)⁴ que tem por objetivo produzir e divulgar informação atualizada sobre mobilidade profissional e académica e sobre os procedimentos relacionados com o reconhecimento de qualificações estrangeiras. Foram também criados, mas nem sempre totalmente implementados, outros instrumentos no sentido de facilitar a mobilidade e o reconhecimento de que são exemplos: o Sistema Europeu de Transferência de Créditos (ECTS), o Suplemento ao Diploma (DS),

⁴ Em Portugal, a rede ENIC/NARIC está sediada na Direção-Geral do Ensino Superior.

os Quadros Nacionais de Qualificações (NQF) integrados no Quadro de Qualificações Europeu (EQF), as Normas e Diretivas Europeias para a Garantia de Qualidade no Espaço Europeu de Ensino Superior (ESG), o Registo Europeu de Garantia de Qualidade do Ensino Superior (EQAR) e o Manual de Reconhecimento do Espaço Europeu de Ensino Superior (EAR).

Conscientes da importância de melhorar e de simplificar os atuais processos de reconhecimento académico, os ministros encarregados do ensino superior do EEES, reunidos em Bucareste em abril de 2012, acordaram tomar medidas para a implementação de sistemas nacionais de reconhecimento automático [EHEA Ministerial Conference (2012)]. Nesse sentido, comprometeram-se a: (1) rever as legislações nacionais para cumprir o estabelecido na LRC; (2) encorajar as instituições de ensino superior e as agências de acreditação a avaliarem os procedimentos de reconhecimento institucional em matéria de garantia de qualidade interna e externa; (3) promover o manual EAR enquanto conjunto de orientações para o reconhecimento e enquanto instrumento de boas práticas e (4) trabalhar em conjunto para o reconhecimento automático de graus académicos comparáveis enquanto objetivo de longo prazo do EEES assente nos instrumentos associados ao Processo de Bolonha.

Na Ministerial de Bucareste, os ministros acordaram ainda criar um grupo de trabalho com a missão de estudar a possibilidade de implementação de sistemas de reconhecimento automático no EEES. Este grupo fez um levantamento dos modelos de reconhecimento existentes, consultou vários *stakeholders* e analisou os resultados de inquéritos feitos aos estudantes e às instituições de ensino superior. O relatório final foi apresentado na Ministerial de Yeravan (Arménia) realizada a 14 e 15 de maio de 2015, com dez propostas: (1) assegurar que as qualificações dos outros países pertencentes ao EEES sejam reconhecidas com nível igual ao das qualificações domésticas; (2) rever a legislação nacional sempre que esta obrigue as instituições

de ensino superior a aplicarem sobretudo critérios formais quantificáveis (duração dos ciclos de estudo e número de créditos) nos processos de reconhecimento, alterá-la quando viole os princípios da LRC e tentar simplificar os regulamentos nacionais respeitantes às práticas de reconhecimento; (3) aconselhar os avaliadores das instituições de ensino superior a implementarem corretamente a LRC e a intensificarem o uso de critérios qualitativos nos processos de reconhecimento (resultados da aprendizagem); (4) apoiar o manual EAR enquanto estrutura de referência para os processos de reconhecimento; (5) assegurar que o prazo limite de quatro meses para os processos de reconhecimento previsto na LRC é cumprido na prática e considerar a possibilidade de o reduzir, sugerindo ao Comité da Convenção de Lisboa sobre Reconhecimento uma revisão dos Procedimentos para a Avaliação das Qualificações Estrangeiras; (6) explorar a possibilidade de melhorar os processos de reconhecimento através do uso de tecnologias modernas e das competências existentes no âmbito da rede ENIC/NARIC; (7) obrigar as entidades competentes para o reconhecimento a implementarem um sistema interno e ou externo de recurso para as decisões de reconhecimento e assegurar que aqueles são decididos num prazo razoável; (8) incentivar a intervenção dos sistemas de garantia de qualidade na avaliação dos processos de reconhecimento; (9) incentivar a utilização do DS para efeitos de decisões de reconhecimento e (10) explorar o potencial para sistemas de reconhecimento automático numa base regional [EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition (2015)].

O reconhecimento automático obriga a uma mudança de atitudes, de práticas e de culturas instaladas nas instituições de ensino superior mas não pode nem deve pôr em causa o princípio consagrado da autonomia institucional. De acordo com o Relatório sobre a Implementação do Processo de Bolonha [European Commission/EACEA/Eurydice (2015)], os modelos de reconhecimento pouco avançaram na prática das instituições de ensino superior, apesar dos esforços

desenvolvidos. Segundo aquele relatório, em 2014 e no EEES, apenas 11 países tinham implementado de forma completa nas suas legislações nacionais os cinco princípios fundamentais da LRC: (1) direito dos candidatos ao reconhecimento a uma avaliação justa; (2) deferimento do pedido de reconhecimento quando não podem ser demonstradas diferenças substanciais em relação às qualificações domésticas; (3) existência de legislação ou de linhas de orientação que encorajem a comparação dos resultados da aprendizagem em lugar dos conteúdos programáticos nos processos de reconhecimento; (4) demonstração clara de existência de diferenças substanciais em caso de indeferimento dos pedidos e (5) direito de recurso em relação aos indeferimentos. Outros onze países tinham implementado apenas um ou nenhum desses princípios.

Contudo, as decisões tomadas na Ministerial de Bucareste em 2012 tiveram o mérito de despertar algumas iniciativas regionais no sentido de alterar legislações e estabelecer acordos internacionais sobre reconhecimento académico automático. A experiência mais relevante parece ser a da Flandres. Em junho de 2013, a Comunidade Flamengo introduziu um sistema de reconhecimento automático com duas modalidades: reconhecimento genérico (*Associate Degree, Bachelor, Master e Doctor*) e reconhecimento específico (por exemplo, *Bachelor in Economics*). Para ser concedido, o reconhecimento genérico pressupõe verificadas três condições: (1) a existência de um sistema de avaliação de qualidade no país de origem do grau que esteja em linha com as ESG e que garanta o cumprimento dos Resultados da Aprendizagem; (2) uma estrutura programática de educação superior em linha com a estrutura acordada para o EEES e integrada num NQF e (3) o NQF deve estar de acordo com o EQF. Para que seja concedido o reconhecimento específico para determinado ciclo de estudos estrangeiro, terá de ser desenvolvido um processo adicional de comparação em matéria de Resultados da Aprendizagem. Contudo, quando um programa de estudos conducente a

um *Associate Degree*, *Bachelor* ou *Master* estiver acreditado por uma agência de acreditação listada no EQAR, o grau que dele resulte é automaticamente reconhecido, genericamente ou em termos específicos consoante a solicitação, como equivalente ao respetivo grau belga (Comunidade Flamenga) [EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition (2015)].

Em abril de 2014, a Comunidade Flamenga e a Holanda passaram a reconhecer mútua e automaticamente, através de tratado, os graus de *Bachelor* e de *Master*⁵. Em maio de 2015, este modelo (reconhecimento automático genérico) foi alargado à região do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) através de uma decisão dos respetivos ministros do Ensino Superior (Decisão “Germain Dondelinger”⁶)⁷. Esta decisão, que foi apresentada como um primeiro passo para a constituição duma verdadeira área de ensino superior entre os países do Benelux, passou a garantir o reconhecimento automático daqueles dois graus sem necessidade de qualquer procedimento específico de reconhecimento, representando uma importante simplificação administrativa em relação aos procedimentos anteriores e sendo a primeira experiência regional de concretização do objetivo de reconhecimento académico automático definido em Bucareste em 2012.

⁵ Treaty between the Kingdom of the Netherlands and the Flemish Community of Belgium regarding the accreditation of study programmes in Dutch and Flemish higher education, disponível em <https://www.nvao.net/system/files/procedures/Treaty%20between%20the%20Flemish%20Community%20of%20Belgium%20and%20the%20Kingdom%20of%20the%20Netherlands%202003.pdf> [acedido a 29 de janeiro de 2018].

⁶ O nome pretende ser uma homenagem a Germain Dondelinger, figura muito conhecida nos meios universitários luxemburgueses e presença assídua nos encontros no âmbito do EEES, que faleceu em 2015 e que, em representação do Luxemburgo, também fazia parte do grupo já citado criado na Ministerial de Bucareste.

⁷ Décision du Comité de Ministres Benelux relative à la reconnaissance mutuelle automatique générique de niveau des diplômes de l'enseignement supérieur, disponível em http://www.Benelux.int/files/1814/3202/1213/M20153_FR.doc.pdf [acedido a 29 de janeiro de 2018].

A Ministerial de Bucareste despertou outras iniciativas mas nenhuma foi tão longe como o acordo entre os países do Benelux. Em novembro de 2016, os países nórdicos (Dinamarca, Noruega, Finlândia, Suécia e Islândia], as Ilhas Faroé, a Gronelândia e as Ilhas Aland procederam à revisão da Declaração Nórdica sobre o Reconhecimento de Qualificações Respeitantes à Educação Superior assinada em 2004 (Declaração de Reykjavik)⁸. Nos termos da Declaração revista, aqueles países comprometeram-se a trabalhar em conjunto no sentido de adotarem sistemas de reconhecimento automático de qualificações superiores segundo os objetivos traçados para o EEES. Em fevereiro de 2014, os NARIC dos países bálticos (Estónia, Letónia e Lituânia) planearam rever o acordo de reconhecimento de qualificações existente entre si no sentido de explorarem a possibilidade de adotar um novo texto focado nos princípios do reconhecimento automático. No âmbito do projeto “Automatic Recognition between Estonia, Latvia and Lithuania”, a Archimedes Foundation (Estónia), o Academic Information Centre (Letónia) e o Centre for Quality Assessment in Higher Education (Lituânia) apresentaram aos respetivos ministros encarregados da educação superior uma proposta sobre reconhecimento académico automático neste bloco regional⁹.

3. A experiência portuguesa

Em matéria de reconhecimento académico automático, Portugal tem sido pioneiro. O já citado relatório do *EHEA Pathfinder Group*

⁸ Disponível em <https://www.norden.org/en/om-samarbejdet-1/nordic-agreements/treaties-and-agreements/education-and-research/nordic-declaration-on-the-recognition-of-qualifications-concerning-higher-education-the-reykjavik-declaration-revised-2016> [acedido a 25 de janeiro de 2018].

⁹ Disponível em http://www.aic.lv/portal/content/files/Aurbell_proposal.pdf [acedido a 25 de janeiro de 2018].

on Automatic Recognition reconhece a experiência portuguesa como um exemplo de boas práticas. Com o Decreto-Lei n.º 341/2007, o governo português consagrou um mecanismo de reconhecimento automático para os graus e diplomas estrangeiros. Sendo certo que se manteve o sistema anterior de equivalências, introduziu-se em alternativa um sistema inovador e flexível supostamente baseado no princípio da confiança mútua no sentido de remover os obstáculos à livre circulação dos detentores de diplomas estrangeiros que desejem prosseguir estudos ou desenvolver atividades profissionais em Portugal. Até agora, largos milhares de interessados recorreram a esse sistema.

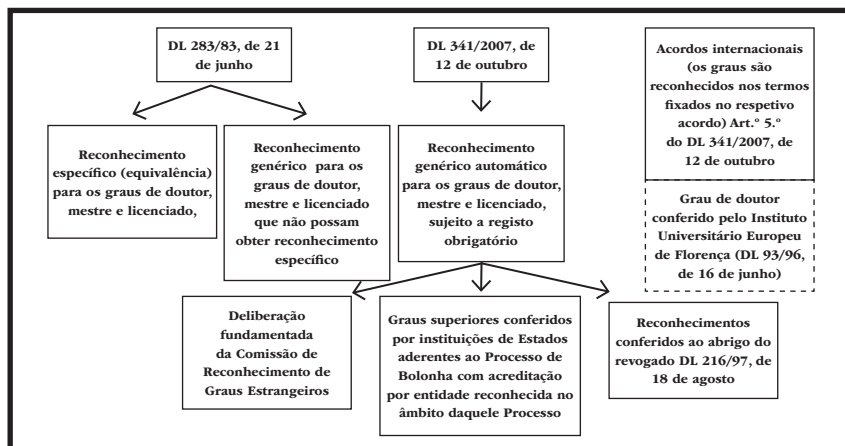
3.1. O sistema português de reconhecimento académico

O sistema português de reconhecimento de graus académicos obtidos no estrangeiro assenta atualmente em quatro modalidades distintas: (1) a equivalência prevista no Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de junho; (2) o reconhecimento, também previsto naquele Decreto-Lei; (3) o reconhecimento estabelecido pelo já citado Decreto-Lei n.º 341/2007 e (4) o reconhecimento ao abrigo de acordos internacionais¹⁰ [Figura 1]. No primeiro caso trata-se de um reconhecimento específico avaliado casuisticamente; no segundo de um reconhecimento genérico quando não seja possível o reconhecimento específico, também avaliado casuisticamente; no terceiro, trata-se de um reconhecimento genérico automático assente no princípio da con-

¹⁰ Como caso particular, a legislação portuguesa estabelece também através do Decreto-Lei n.º 93/96, de 16 de julho, que «a titularidade do grau de doutor conferido pelo Instituto Universitário Europeu, de Florença, ao abrigo do n.º 1 do artigo 14.º da Convenção Relativa à Criação de um Instituto Universitário Europeu, produz todos os efeitos correspondentes aos da titularidade do grau de doutor pelas universidades portuguesas» [artigo 1.º].

fiança mútua, e, no último caso, o reconhecimento é avaliado e eventualmente concedido nos termos fixados no próprio acordo.

FIGURA 1: Sistema português de reconhecimento de graus académicos obtidos no estrangeiro



Fonte: elaboração do autor a partir da legislação referida.

A situação atual resulta de uma longa evolução que começou no início dos anos 70 do século passado com o impulso do então ministro da Educação Nacional, José Veiga Simão, e que teve recuos e aperfeiçoamentos posteriores. O Decreto n.º 118/70, de 19 de março, estabeleceu, pela primeira vez, a possibilidade de poder ser equiparado ao doutoramento conferido pelas universidades portuguesas o doutoramento obtido em universidades ou institutos de investigação científica estrangeiros. Competia ao Ministério da Educação Nacional, ouvida a Junta Nacional de Educação, e sob proposta das faculdades e das escolas universitárias, aprovar a lista das instituições estrangeiras cujos doutoramentos eram equiparados aos das universidades portuguesas. O processo subsequente estava sujeito a requerimento,

acompanhado das provas documentais, dirigido ao ministro da Educação Nacional a quem competia também, por despacho, conceder a equiparação solicitada. Caso o doutoramento em causa não constasse daquela lista, o interessado poderia requerer que os seus trabalhos fossem avaliados por uma comissão de especialistas, também nomeada pelo ministro da Educação Nacional, cujo parecer carecia ainda de apreciação por parte do conselho de uma das escolas que lecionassem as matérias do doutoramento em causa e por parte da Junta Nacional de Educação. A decisão final era sempre da competência do ministro.

Em 1974, sendo Vitorino Magalhães Godinho ministro da Educação e Cultura (II Governo Provisório), foi publicado o Decreto-Lei n.º 514/74, de 2 de outubro. Tal como consta no preâmbulo deste diploma, havia um duplo objetivo. Por um lado, tornava-se necessário dar resposta às solicitações de muitos portugueses que tinham sido forçados a exilar-se ou a emigrar, entretanto regressados, que pretendiam ver equiparadas as qualificações académicas obtidas no estrangeiro. Por outro lado, era preciso garantir a existência de quadros em número suficiente e preparados para a grande expansão escolar que se previa para o ano letivo de 1974-1975. Nos termos daquele Decreto-Lei, o ministro da Educação e Cultura estabeleceria, por despacho sujeito a pareceres prévios de comissões de especialistas livremente nomeadas por ele, a lista dos estabelecimentos de ensino superior e centros de investigação estrangeiros a cujos títulos se reconhecia valor nacional ou se consideravam equivalentes a títulos nacionais. O reconhecimento era efetuado pela Direção-Geral do Ensino Superior de acordo com a referida lista mediante requerimento do interessado acompanhado do *curriculum* e das provas documentais. Os casos não incluídos na lista eram decididos pelo ministro da Educação e Cultura mediante parecer de uma comissão de especialistas, podendo o requerente ser obrigado à prestação de uma ou mais provas complementares.

Três anos depois é publicado o Decreto-Lei n.º 555/77, de 31 de dezembro, sendo Mário Sottomayor Cardia ministro da Educação e Investigação Científica (I Governo Constitucional), que revogou o Decreto-Lei n.º 514/74 e cujo objetivo era terminar com a indefinição que se fazia sentir em matéria de equiparação nacional de graus académicos estrangeiros. De acordo com o respetivo preâmbulo, o reconhecimento académico era objeto de discussão no seio de organizações internacionais que colocavam resistências à consagração de mecanismos de reconhecimento automático por nem sempre haver validade na correspondência das formações e dos graus obtidos nas diferentes instituições. Rejeitava-se a existência de uma lista de graus estrangeiros previamente definida para efeitos de reconhecimento académico automático. Consagrou-se então no Decreto-Lei n.º 555/77 o reconhecimento e a equivalência casuísticos de disciplinas, cursos e graus obtidos em instituições estrangeiras a disciplinas, cursos e graus das universidades portuguesas. Podiam beneficiar deste novo sistema os cidadãos nacionais e os estrangeiros naturais de países com os quais se tivessem firmado acordos específicos ou de países onde vigorasse o princípio da reciprocidade. A equivalência em matéria de doutoramentos, que deveria ser requerida ao diretor-geral do Ensino Superior, reportava-se a certo ramo do conhecimento e a certa especialidade e era concedida por uma universidade ou por um instituto universitário que integrasse uma escola ou unidade de ensino em cujo objeto principal se pudesse inserir esse ramo e essa especialidade. As equivalências em matéria de licenciaturas e de bacharelatos, também requeridas ao diretor-geral do Ensino Superior, eram decididas por júris nacionais de especialistas nomeados por despacho do ministro da Educação e Investigação Científica. No Decreto-Lei n.º 555/77, consagrou-se também, pela primeira vez, a equivalência para efeitos de prosseguimento de estudos e a possibilidade de apreciação para efeitos de equivalência, por parte de júris especiais nomeados pelo ministro

da Educação e Investigação Científica, de casos de cursos inexistentes em Portugal.

O sistema aprovado pelo Decreto-Lei n.º 283/83, sendo João Fraústo da Silva ministro da Educação e das Universidades (VIII Governo Constitucional), que revogou o Decreto-Lei n.º 555/77 e atualmente em vigor, também se baseia num processo de reavaliação científica do trabalho realizado pelo requerente com vista à obtenção do grau estrangeiro. Transferiu-se então para as universidades e demais estabelecimentos de ensino superior, no âmbito da autonomia universitária, a totalidade das competências em matéria de equivalências de habilitações estrangeiras de nível superior às correspondentes habilitações portuguesas. Regulamentaram-se ainda as equivalências ao grau de mestre, entretanto criado pelo Decreto-Lei n.º 263/80, de 7 de agosto, e a possibilidade de haver equivalências a cursos de ensino superior não conferentes de graus mas manteve-se, no essencial, a filosofia subjacente ao Decreto-Lei n.º 555/77. No Decreto-Lei n.º 283/83 está também consagrada a possibilidade de reconhecimento de habilitações estrangeiras de nível superior quando no sistema de ensino português, na mesma área, não seja conferido grau ou diploma de nível correspondente e a equivalência a disciplinas, sempre através de apreciação casuística.

Em 1997, sendo ministro da Educação Eduardo Marçal Grilo (XII Governo Constitucional), recupera-se o reconhecimento automático através do Decreto-Lei n.º 216/97, de 18 de agosto. É então estabelecida uma comissão para fixar, através de deliberação, uma lista de graus académicos estrangeiros a que era reconhecida a produção dos efeitos do grau de doutor. As deliberações eram de natureza genérica, reportando-se a um Estado ou a um conjunto de instituições de ensino superior de um Estado, sendo beneficiários os cidadãos portugueses e aqueles que, por força do direito internacional, beneficiavam em Portugal dos mesmos direitos dos cidadãos portugueses. Introduziu-se também um sistema de registo

numa universidade pública portuguesa, da competência dos reitores, que consistia na aposição, no próprio diploma, da indicação de que este fazia parte da lista referida atrás. Este sistema de reconhecimento foi implementado sem prejuízo dos interessados poderem continuar a beneficiar da possibilidade de solicitar equivalências ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83. Em relação a outros graus ou a outros cidadãos continuou a vigorar apenas o sistema de equivalências previsto neste Decreto-Lei.

Por fim, em 2007, sendo José Mariano Gago ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (XVII Governo Constitucional) e num contexto de adaptação da legislação nacional aos princípios do Processo de Bolonha, foi publicado o já referido Decreto-Lei n.º 341/2007, que estabeleceu o sistema de reconhecimento automático atualmente em vigor em Portugal. Tal como se refere no preâmbulo daquele diploma, trata-se de um sistema de reconhecimento de graus académicos estrangeiros de nível, objetivos e natureza idênticos aos dos graus portugueses de licenciado, mestre e doutor, generalizando, portanto, aos graus de licenciado e de mestre o que já tinha sido estabelecido em 1997 para o grau de doutor. Sendo um sistema baseado na confiança mútua e podendo substituir, sempre que possível e sem necessidade de reavaliação científica do trabalho realizado com vista à obtenção do grau estrangeiro, o sistema de equivalências definido pelo Decreto-Lei n.º 283/83, que não foi revogado, constitui um sistema automático de reconhecimento genérico tal como definido no ponto 2.

À semelhança do sistema de reconhecimento automático previsto no revogado Decreto-Lei n.º 216/97 para o grau de doutor¹¹, a figura central do processo é a Comissão de Reconhecimento de Graus Es-

¹¹ Embora o Decreto-Lei n.º 216/97 tenha sido revogado, o próprio Decreto-Lei n.º 341/2007 determina reconhecidos os graus que o tinham sido ao abrigo do anterior diploma.

trangeiros presidida pelo diretor-geral do Ensino Superior e composta por representantes nomeados pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), pelo Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP) e pela Associação Portuguesa de Ensino Superior Privado (APESP). As deliberações fundamentadas desta Comissão, que são de natureza genérica, podem reportar-se a um grau dum Estado ou a um grau conferido por um conjunto de instituições de um Estado¹². No entanto, os graus académicos conferidos por instituições de ensino superior estrangeiras de um Estado aderente ao Processo de Bolonha, desde que acreditados por entidade acreditadora reconhecida no âmbito daquele processo, são imediatamente reconhecidos por simples despacho do diretor-geral do Ensino Superior, ouvida a Comissão. A produção de efeitos do reconhecimento automático está, contudo, sujeita a registo obrigatório numa universidade pública portuguesa ou na Direção-Geral do Ensino Superior (para qualquer grau), sendo a entidade competente para o ato o reitor e o diretor-geral do Ensino Superior, respetivamente, ou num instituto politécnico público português (para os graus de licenciado e de mestre), sendo a entidade competente para o ato o respetivo presidente. O Decreto-Lei n.º 341/2007 prevê ainda o direito do requerente a ver convertida para a escala de classificações portuguesa a classificação final obtida na instituição de origem.

3.2. Evolução recente dos reconhecimentos académicos

A figura 2 sintetiza a situação atual em matéria de decisões de reconhecimento automático ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007.

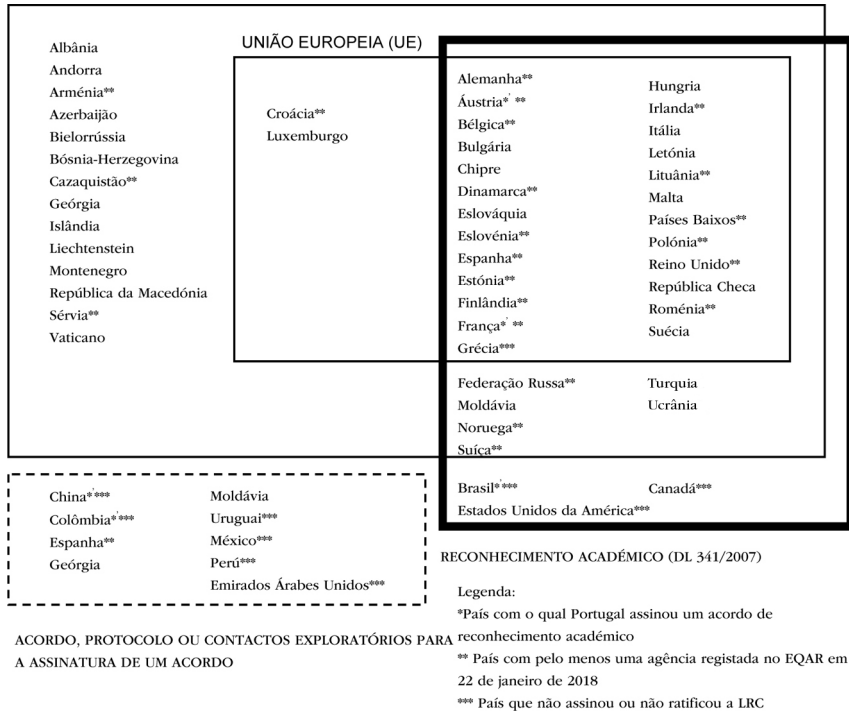
¹² A lista de deliberações da Comissão de Reconhecimento de Graus Estrangeiros está disponível em https://www.dges.gov.pt/sites/default/files/lista_de_graus_dl341_0.pdf [acedido a 1 de fevereiro de 2018].

Dos 34 países que têm graus académicos automaticamente reconhecidos em Portugal, 25 são simultaneamente membros da União Europeia, 31 são países do EEES e 3 estão fora destes espaços. Três desses 34 países assinaram com Portugal um acordo de reconhecimento académico e 13 dos que pertencem ao EEES não têm atualmente qualquer agência de acreditação registada no EQAR. A Croácia, a Arménia, o Cazaquistão e a Sérvia têm agências registadas no EQAR mas os seus graus não são reconhecidos automaticamente em Portugal. O Brasil, os Estados Unidos da América e o Canadá não assinaram ou não ratificaram a LRC embora o Brasil tenha um acordo de reconhecimento assinado com Portugal¹³. A China e a Colômbia assinaram acordos de reconhecimento académico com Portugal¹⁴ mas os seus graus não são automaticamente reconhecidos. Portanto, nalguns casos o sistema português de reconhecimento automático parece apresentar algumas inconsistências, nomeadamente: (1) não reconhece automaticamente graus académicos de alguns países do EEES que mostram, à primeira vista, apresentar garantia de qualidade por terem pelo menos uma agência de acreditação registada no EQAR; (2) reconhece automaticamente graus académicos de países que não apresentam esse requisito de garantia de qualidade embora pertençam ao EEES; (3) reconhece automaticamente graus académicos de países que não assinaram ou não ratificaram a LRC e (4) não reconhece automaticamente graus académicos de alguns países com os quais assinou acordos de reconhecimento.

¹³ Integrado no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro a 22 de abril de 2000 [Disponível em https://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/legislacao_detalhe.aspx?id_linha=4656; lacedido a 1 de fevereiro de 2018].

¹⁴ O acordo com a China consta do Decreto n.º 10/2013, de 14 de junho; o acordo com a Colômbia foi assinado a 15 de novembro de 2012.

FIGURA 2: Países abrangidos por decisões de reconhecimento académico automático ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007

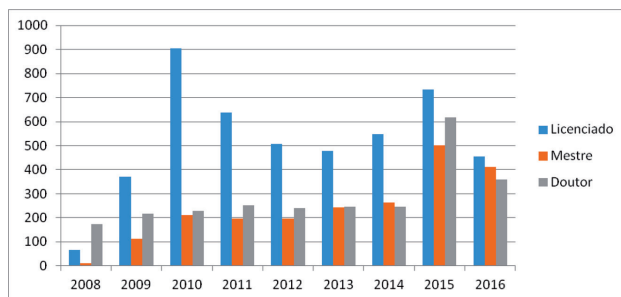


Fontes: elaboração do autor com base em informação (1) do Conselho da Europa disponível em https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/165/signatures?p_auth=HxPDP96n [acedido a 26 de janeiro de 2018], (2) da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em https://www.dges.gov.pt/sites/default/files/lista_de_graus_dl341_0.pdf [acedido a 26 de janeiro de 2018], (3) do European Quality Assurance Register for Higher Education disponível em <https://www.eqar.eu/register/search.html> [acedido a 26 de janeiro de 2018] e (4) não publicada da Direção-Geral do Ensino Superior.

O gráfico 1 apresenta a evolução do número de registos efetuados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007 entre os anos de 2008 e 2016 repartidos pelos graus de doutor, mestre e licenciado. Nos dois primeiros casos, os comportamentos parecem ser semelhantes. Entre

2009 e 2014, o número de registos permanece relativamente estável, entre 200 e 250 por ano, com exceção do grau de mestre em 2009 com um valor pouco acima de 100. Em 2015, tanto num caso como noutra os números praticamente duplicaram, registando-se depois uma queda significativa em 2016. Já no que diz respeito ao grau de licenciado, o comportamento revela-se diferente. Após um período de forte crescimento que termina em 2010, que certamente será explicado pela novidade do sistema em relação a este grau académico, regista-se depois uma queda acentuada até 2013 a que não deverá ser alheia a situação de crise económica que na altura afetou Portugal e que certamente teve impacto negativo quer nos fluxos de imigração quer no número de cidadãos portugueses regressados a Portugal após conclusão dos seus estudos no estrangeiro. A partir de 2013, o número de registos volta a aumentar e, tal como no caso dos graus de mestre e de licenciado, decresce em 2016¹⁵.

GRÁFICO 1: Evolução do número de registos efetuados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007 (2008-2016)

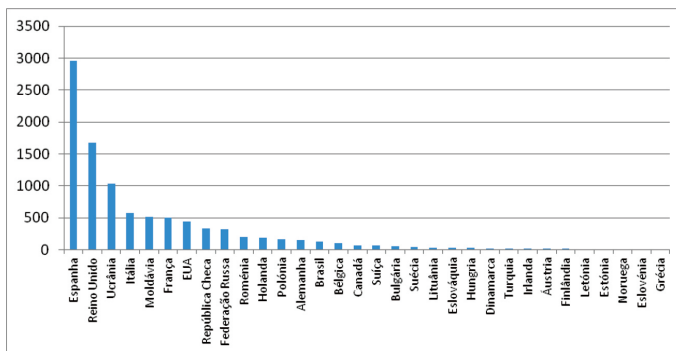


Fonte: elaboração do autor com base em informação da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em <http://www.dges.gov.pt/pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-341?plid=374> [acedido a 2 de fevereiro de 2018].

¹⁵ O decréscimo do número de registos em 2016, em todos os graus, pode dever-se a atraso na introdução de informação no sistema de reporte estatístico previsto no Decreto-Lei n.º 341/2007.

Quando se analisa a repartição do número de registos efetuados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007 por países e para o período compreendido entre o ano de 2008 e o mês de maio de 2017 [gráfico 2], constata-se ser a Espanha o principal país de origem dos diplomas seguida pelo Reino Unido, com cerca de metade do número de registos efetuados para graus espanhóis, e da Ucrânia, com cerca de 1/3. Dos países que não fazem parte do EEES, figuram em 7.º lugar os Estados Unidos da América, em 14.º o Brasil e em 16.º o Canadá. É de notar também o elevado número de registos efetuados para graus académicos de países do leste da Europa como a Ucrânia, a Moldávia, a República Checa e a Federação Russa, certamente reflexo dos movimentos migratórios com origem nesses países.

GRÁFICO 2: Repartição do número de registos efetuados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007 por países de origem dos diplomas (2008 – maio de 2017)

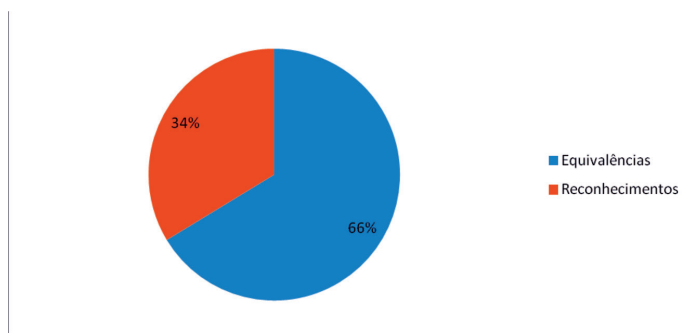


Fonte: elaboração do autor com base em informação da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em <http://www.dges.gov.pt/pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-341?plid=374> [acedido a 2 de fevereiro de 2018].

Paralelamente continuaram a ser feitos reconhecimentos de graus académicos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83 que, como se disse anteriormente, permaneceu em vigor após a publicação do Decreto-

-Lei n.º 341/2007. O gráfico 3 apresenta a repartição percentual do número de equivalências e de reconhecimentos concedidos ao abrigo daquele diploma para o período compreendido entre os anos de 2002 e 2016, sendo os reconhecimentos e as equivalências entendidas tal como definidas no respetivo articulado. A repartição do número total para aquele período é de cerca de 2/3 para as equivalências e de 1/3 para os reconhecimentos. Recorde-se que, neste caso, “equivalência” se refere a reconhecimento académico específico e “reconhecimento” significa reconhecimento académico genérico, ambos avaliados casuisticamente.

GRÁFICO 3: Repartição percentual do número de equivalências e de reconhecimentos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83 (2002-2016)

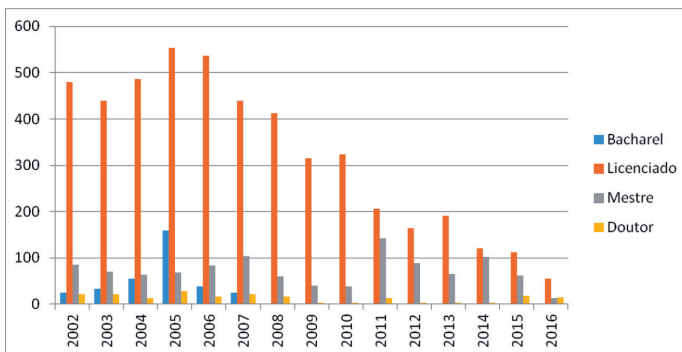


Fonte: elaboração do autor com base em informação da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em <http://www.dges.gov.pt/pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-283?plid=374> [acedido a 2 de fevereiro de 2018].

Quando se procede à análise da evolução do número de reconhecimentos académicos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83 para o período compreendido entre os anos de 2002 e 2016 [gráfico 4] verifica-se um decréscimo acentuado a partir do ano de 2005 no grau de licenciado a que não será certamente alheia a introdução do novo sistema de reconhecimento automático previsto no Decreto-Lei

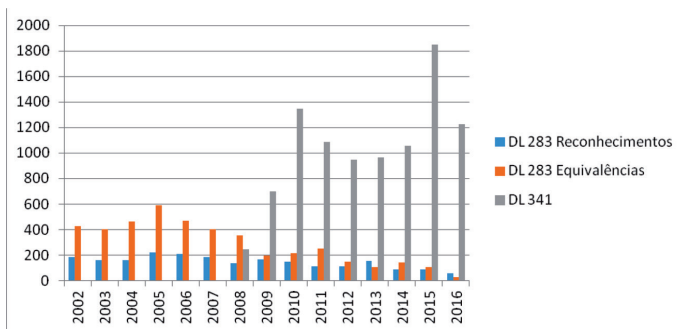
n.º 341/2007. Relativamente aos graus de doutor e de mestre, obviamente com números muito inferiores, essa tendência não é tão visível talvez porque nestes casos possam existir muitas situações em que é necessário o reconhecimento académico específico que só pode ser obtido em Portugal através de avaliação casuística. O “efeito de substituição” do reconhecimento académico casuístico pelo reconhecimento académico automático torna-se mais evidente a partir das evoluções apresentadas no gráfico 5.

GRÁFICO 4: Evolução do número de equivalências e de reconhecimentos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83 (2002-2016)



Fonte: elaboração do autor com base em informação da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em <http://www.dges.gov.pt/pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-283?plid=374> [acedido a 2 de fevereiro de 2018].

GRÁFICO 5: Evolução do número de equivalências e de reconhecimentos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83 e do número de registos efetuados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007

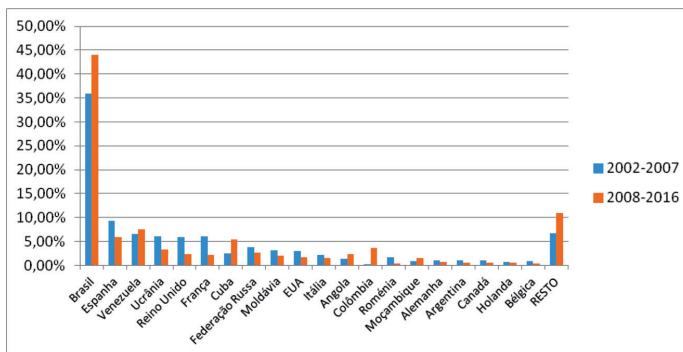


Fonte: elaboração do autor com base em informação da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em <http://www.dges.gov.pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-283?plid=374> e em <http://www.dges.gov.pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-341?plid=374> [accedidos a 2 de fevereiro de 2018].

Por último, quando se analisa a repartição percentual do número de equivalências e de reconhecimentos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83 por países de origem dos graus académicos e para os subperíodos compreendidos entre os anos de 2002 e 2007 e 2008 e 2016 [gráfico 6], constata-se que o Brasil é, de longe, o país com maior peso em qualquer desses subperíodos. Esta constatação deverá ser explicada pelo facto do Brasil ser uma das principais origens dos imigrantes que chegam a Portugal. Constata-se também que o peso deste país subiu do 1.º para o 2.º período quando já estava implementado o sistema previsto no Decreto-Lei n.º 341/2007, o que pode significar que a resposta do sistema de reconhecimento automático português é insuficiente para atender às necessidades de reconhecimento de graus académicos brasileiros. Esta insuficiência deverá ser explicada pelo facto de não serem reconhecidos automaticamente em Portugal os graus brasileiros equivalentes aos de

licenciado e de os reconhecimentos automáticos dos graus de doutor e de mestre estarem limitados aos níveis de classificação 6 e 7 da CAPES (Fundação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior)¹⁶. Consta-se ainda a partir do gráfico 6 que, com exceção do Brasil, nenhum dos países nele explicitados cujo peso subiu do primeiro para o segundo subperíodos tem possibilidade de ver reconhecidos automaticamente os seus graus académicos em Portugal e que em todos os casos em que esse tipo de reconhecimento é possível o peso do país baixou.

GRÁFICO 6: Repartição percentual por países de origem dos graus académicos do número de equivalências e de reconhecimentos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83



Fonte: elaboração do autor com base em informação da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em <http://www.dges.gov.pt/pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-283?plid=374> [acedido a 2 de fevereiro de 2018].

¹⁶ Informação disponível em https://www.dges.gov.pt/sites/default/files/lista_de_graus_dl341_0.pdf [acedido a 5 de fevereiro de 2018].

Conclusão

A vontade expressa em 2012 na Ministerial de Bucareste pelos ministros encarregados do Ensino Superior no EEES no sentido de tomar medidas para a implementação de sistemas nacionais de reconhecimento automático já teve algumas consequências práticas que se traduziram nas iniciativas da Comunidade Flamenga, na Decisão “Germain Dondelinger” dos países do Benelux, na revisão da Declaração de Reykjavik e em intenções por parte dos países bálticos de avançarem para um sistema de reconhecimento académico automático a nível regional. No entanto, o atual sistema de reconhecimento automático português, implementado pelo Decreto-Lei n.º 341/2007 e construído a partir de um longo processo de avanços e recuos, constitui, nesta matéria, a experiência mais bem-sucedida no EEES tendo mesmo sido reconhecida pelo *EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition* como um “exemplo de boas práticas”. Os dados mostram que, a partir de 2007, houve claramente um “efeito de substituição” do reconhecimento casuístico previsto no Decreto-Lei n.º 283/83 pelo reconhecimento automático consagrado no Decreto-Lei n.º 341/2007.

O modelo português carece, no entanto, de aperfeiçoamentos pontuais e beneficiaria, enquanto experiência ímpar, com um aprofundamento que não ponha em causa o capital de confiança entretanto acumulado e demonstrado pelos largos milhares de cidadãos, nacionais e estrangeiros, cujos graus superiores obtidos no estrangeiro foram reconhecidos em Portugal de forma expedita mas segura. A concretizarem-se, tanto o aperfeiçoamento como o aprofundamento devem ter por base certos princípios fundamentais em que deve assentar qualquer modelo de reconhecimento académico e, em particular, qualquer modelo de reconhecimento automático. Nesta conclusão apresentamos cinco desses princípios com breves notas sobre oportunidades de melhoria do atual sistema português, para

depois terminarmos com duas linhas de reflexão para um eventual aprofundamento desse sistema.

O primeiro princípio tem a ver com a *autonomia das instituições de ensino superior* no sentido em que o Estado deve definir o enquadramento legal para o reconhecimento académico mas deve deixar para aquelas instituições a avaliação e a decisão caso a caso. Foi isso que em Portugal se fez com o estabelecimento da Comissão de Reconhecimento de Graus Estrangeiros onde estão representadas em maioria as instituições de ensino superior. Contudo, estabelece o Decreto-Lei n.º 341/2007 no seu artigo 11.º que a autoridade competente para o registo é o reitor quando se trate de universidade pública, o presidente quando se trate de instituto politécnico público e o diretor-geral do Ensino Superior no caso da Direção-Geral do Ensino Superior. Na prática, cerca de metade dos registos são feitos na Direção-Geral do Ensino Superior¹⁷ cujo único ponto de atendimento é em Lisboa onde existem várias instituições de ensino superior públicas a que os interessados podem recorrer. Sendo certo que o registo é um ato meramente técnico-administrativo que não se confunde com o reconhecimento, não existe razão objetiva evidente para que, sendo a autonomia das instituições de ensino superior um princípio fundamental claramente consagrado na lei portuguesa, se coloque, nesta matéria, um serviço da administração central do Estado em plano de igualdade com uma instituição de ensino superior.

O segundo princípio diz respeito à *garantia de qualidade* entendida no sentido da existência de mecanismos rigorosos de avaliação regular dos ciclos de estudos conducentes aos graus que já se reconheceram ou que se pretenda vir a reconhecer e ou das instituições que conferem esses graus. Aqueles mecanismos, que devem ser

¹⁷ Informação da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em <http://www.dges.gov.pt/pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-341?plid=374> [acedido a 5 de fevereiro de 2018].

internacionalmente aceites, devem estar legalmente definidos e entregues a entidades de avaliação credíveis e também elas reconhecidas internacionalmente. No EEES, a garantia de qualidade deve passar necessariamente pela adoção e implementação integral dos instrumentos associados ao Processo de Bolonha, com particular destaque para os que dizem respeito aos processos de criação e de acreditação das instituições e dos ciclos de estudos. Pese embora o que é estabelecido na alínea b) do n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 341/2007 sobre a necessidade dos ciclos de estudos conducentes aos graus académicos a reconhecer de países aderentes ao Processo de Bolonha deverem estar acreditados por entidade acreditadora reconhecida no âmbito daquele Processo, a verdade é que Portugal reconhece automaticamente graus e diplomas de países do EEES que, à data, ainda não cumprem aquele requisito, situação que deveria ser tida em conta em pareceres e em decisões futuras da Comissão.

O terceiro princípio tem a ver com o predomínio que devem ter os *resultados da aprendizagem*, isto é, aquilo que se espera que os estudantes saibam, demonstrem ou saibam fazer, sobre a organização e a duração dos ciclos de estudos. Este princípio não transparece, como deveria, nas justificações das decisões da Comissão de Reconhecimento de Graus Estrangeiros. Esta insuficiência tem como atenuante o facto dos resultados da aprendizagem continuarem a ser o instrumento mais difícil de implementar no âmbito do Processo de Bolonha com os sistemas nacionais a estarem ainda muito baseados na duração, no número de créditos, na organização e nos conteúdos programáticos dos ciclos de estudos.

O quarto princípio é o da *confiança recíproca*, isto é, o dever que cada Estado tem de reconhecer as qualificações académicas de sistemas estrangeiros que considera fiáveis mas simultaneamente o direito de exigir que nesses sistemas os seus graus e diplomas também sejam reconhecidos. É evidente que o modelo português de reconhecimento automático é um modelo demasiado voluntarioso

que confia e reconhece sem exigir confiança e reconhecimento recíprocos. Esta situação deveria ser corrigida no sentido de introduzir critérios mais parcimoniosos, quer por parte do legislador, através de uma eventual revisão do próprio Decreto-Lei n.º 341/2007, quer em eventuais futuras decisões da Comissão de Reconhecimento de Graus Estrangeiros.

Por último, embora não menos importante, surge-nos o princípio da *fiabilidade e transparência do sistema* a montante, isto é, ao nível do trabalho técnico de suporte às decisões da Comissão de Reconhecimento de Graus Estrangeiros, e a jusante, ou seja, aquando do ato de registo ao nível da autenticidade dos documentos que, em cada caso, comprovam os graus estrangeiros já reconhecidos, e da própria autenticidade do ato de registo. No primeiro caso, o suporte técnico está a cargo da Direção-Geral do Ensino Superior mas não há um procedimento formal previamente definido para o trabalho técnico a ser desenvolvido e, sobretudo, não há um procedimento definido para reavaliar periodicamente se as condições de reconhecimento se mantêm. Um manual de procedimentos aprovado pela própria Comissão poderia ser, eventualmente, um instrumento útil para o incremento da fiabilidade. A jusante e no que diz respeito à fiabilidade da documentação entregue pelo requerente com vista ao registo, basicamente o diploma académico original, e pese embora a experiência e a competência dos técnicos e dos dirigentes que procedem à avaliação bem como as informações a que a rede ENIC/NARIC permite ter acesso, não existe um mecanismo formal obrigatório de validação da autenticidade. Relativamente ao próprio ato de registo, a Portaria n.º 227/2017, de 25 de julho, veio alterar o Regulamento do Processo de Registo de Graus Estrangeiros ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007 aprovado pela Portaria n.º 29/2008, de 10 de janeiro, implementando uma plataforma eletrónica de gestão centralizada dos registos e a atribuição de um número único a cada processo de registo, o que se traduz numa melhoria ao nível da fiabilidade do

sistema. Contudo, substituiu-se o averbamento do registo no verso do original do diploma ou do documento emitido pelas autoridades competentes do estabelecimento de ensino superior estrangeiro por uma certidão de registo, separando fisicamente o documento que comprova o grau estrangeiro do documento que comprova o registo português, o que pode ter como consequência uma quebra no nível de segurança do sistema. Por último, o sistema deveria prever um mecanismo de recurso quer das decisões tomadas pela Comissão em sede de processo de reconhecimento quer das decisões das entidades competentes em sede de processo de registo¹⁸.

O eventual aprofundamento do sistema de reconhecimento automático português constitui um tema certamente mais mobilizador do que o eventual processo de melhoria incremental. Trata-se de matéria complexa que deve envolver não só o legislador, legítimo representante dos cidadãos com interesse na causa e a quem deve caber a última palavra, mas também as instituições de ensino superior, a agência de avaliação e de acreditação¹⁹ e os parceiros internacionais.

¹⁸ Na verdade, a contestação de decisões em matéria de reconhecimento automático tem surgido sobretudo nos atos de registo e está relacionada com a conversão das classificações prevista no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 341/2007, assunto não abordado neste texto mas que também carece de alguma atenção e, eventualmente, de aperfeiçoamento. Entendeu o legislador que a classificação é a resultante da conversão proporcional da classificação obtida para a escala de classificações portuguesa quando a instituição de ensino superior estrangeira adote uma classificação diferente desta, estabelecendo o n.º 4 do artigo 14.º que com base em manifestas diferenças de distribuição estatística pode o requerente ou a entidade competente para o registo requerer ao diretor-geral do Ensino Superior a aplicação de regras que tenham em linha de conta essas diferenças. A este propósito fazem-se quatro reparos: (1) não está estabelecido como se deve proceder quando a uma determinada classificação estrangeira (um ponto na escala, quantitativa ou qualitativa) só pode ser atribuído um intervalo na escala de classificações portuguesa, (2) não está previsto como proceder quando diferentes instituições estrangeiras do mesmo país adotam escalas diferentes, (3) não estão previstos procedimentos de recolha e tratamento de informação estatística com vista a dar cumprimento ao estabelecido no n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 341/2007 e (4) não está previsto como proceder quando as escalas estrangeiras não são lineares.

¹⁹ Portugal dispõe apenas de uma única agência de avaliação e de acreditação, a A3ES (Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior), instituída pelo Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro, e registada no EQAR.

A este propósito, julga-se oportuno lançar para discussão duas questões: (1) se deveria o atual modelo de reconhecimento genérico automático evoluir também para um modelo de reconhecimento específico automático e (2) se o modelo de reconhecimento automático deve prever esquemas de transitividade.

Relativamente à primeira questão, deve reconhecer-se que em muitos casos o reconhecimento genérico não basta, ou seja, que a exigência de um grau superior, seja para acesso ao mercado de trabalho no âmbito de concursos para ocupar determinado posto de trabalho, seja para prosseguimento de estudos em determinados cursos superiores do 2.º e 3.º ciclos, vem frequentemente acompanhada da obrigatoriedade desse grau ter sido conferido em determinada área de estudos. Quando tal acontece, a única forma que os interessados têm de ver reconhecidas as suas habilitações superiores é sujeitarem-se ao processo de equivalência previsto no Decreto-Lei n.º 283/83, o único que permite o reconhecimento específico. Tendo sempre presente o princípio da autonomia das instituições de ensino superior, poder-se-iam criar condições legais para que cada instituição pudesse implementar, relativamente aos seus ciclos de estudos e só a esses, mecanismos de equivalência automática em regime de reciprocidade relativamente a ciclos de estudo de outras instituições estrangeiras com as quais tivesse estabelecido um protocolo nesse sentido²⁰. Essas equivalências deveriam ser, por força de lei, reconhecidas automaticamente em todo o território nacional, como são as atuais, com a condição dos processos subjacentes ao reconhecimento serem objeto de avaliação por parte da A3ES (Agência de

²⁰ Em 2013, foi tentada a implementação de um esquema de equivalências semelhante entre as instituições de ensino superior portuguesas e brasileiras nas áreas das engenharias e da arquitetura e urbanismo, tendo como enquadramento legal o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro a 22 de abril de 2000. Mais informação pode ser consultada em https://www.oet.pt/downloads/oficios/20130402/Protocolo_ANDIFES_CRUP.pdf [acedido a 5 de fevereiro de 2018].

Avaliação e Acreditação do Ensino Superior) em sede de acreditação dos ciclos de estudos e de avaliação das instituições.

Questão diferente e certamente mais difícil de consensualizar é a da transitividade nos sistemas de reconhecimento académico, entendida como o reconhecimento automático doméstico dos graus académicos estrangeiros reconhecidos (automaticamente ou não) por um país ou uma instituição estrangeira. Caso se venham efetivamente a consolidar experiências de reconhecimento automático de abrangência regional no EEES, como propõe o relatório do *EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition* e como parece ser já o caso do Benelux, julgamos que o modelo português deve evoluir e permitir a transitividade para que sejam automaticamente reconhecidos em Portugal os graus objeto de acordo de reconhecimento automático regional, por regra em regime de reciprocidade. No limite, a transitividade entre blocos regionais, caso estes avancem mesmo, poderia ser uma forma expedita de garantir o grande objetivo definido em Bucareste de reconhecimento automático em todo o EEES.

Bibliografia

- Council of Europe and UNESCO – Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, Lisbon, 11 April 1997.
- EHEA Ministerial Conference – Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area, Bucharest Communiqué, 2012.
- EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition – *Report by the EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition* to present to Ministers of the European Area of Higher Education for the Bologna Ministerial Conference, 14-15 May 2015, Yerevan, Armenia.
- European Commission/EACEA/Eurydice – *The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- HARTMANN, Eva – The role of qualifications in the global migration regime. *GARNET Working Paper*, n.º 39 (2008).
- OECD – *Education at a Glance 2017*. OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, 2017.

**MOBILIDADE ACADÉMICA NO ÂMBITO DO PROCESSO DE
BOLONHA: RACIONALIDADE POLÍTICA, PADRÕES
DE DESENVOLVIMENTO E DE CONVERGÊNCIA**

**ACADEMIC MOBILITY WITHIN THE FRAMEWORK OF THE BOLOGNA
PROCESS: ABOUT POLICY RATIONALES, PATTERNS
OF DEVELOPMENT AND CONVERGENCE**

Eleonora Erittu

ORCID: 0000-0003-2992-4859

Resumo: Este capítulo tem como objetivo contribuir para um maior conhecimento sobre a implementação da mobilidade académica na Europa no âmbito do Processo de Bolonha, e procura analisar se este foi um estímulo para a convergência política doméstica no âmbito das políticas relacionadas com a mobilidade académica na Alemanha e na Itália, desde meados dos anos noventa em diante. O capítulo faz a ponte entre a literatura sobre convergência de políticas públicas e Estudos Europeus e as abordagens neo-institucionalistas da Ciência Política. Aborda o Processo de Bolonha sob o prisma da governança, utilizada aqui como uma ferramenta para compreender como o processo político é dirigido, e refere-se à convergência como o processo que leva ao aumento de similaridades

DOI | https://doi.org/10.14195/978-989-26-1634-6_2

nas políticas domésticas inter-relacionadas com a promoção da mobilidade acadêmica na direção do modelo do Processo de Bolonha, no caso da Alemanha e da Itália. Ambos os países foram promotores da Declaração de Bolonha desde o seu início, da Declaração da Sorbonne, e partilham uma longa tradição de mobilidade acadêmica que remonta a muito antes de Bolonha. Em 1998, à luz da sobreposição das prerrogativas políticas nacionais no setor do Ensino Superior na Europa, perceberam a necessidade e a urgência de reformar o sistema de Ensino Superior, e de aumentar a sua qualidade, desempenho e internacionalização, sendo que esta última se tornou, mais tarde, no núcleo do Processo de Bolonha. No entanto, quando se fala em mobilidade acadêmica, a Alemanha e a Itália apresentam um desempenho muito diferente. Considerando as diversas semelhanças entre os dois países mas também a escassez de contribuições de políticas públicas orientadas para a mobilidade acadêmica no âmbito do Processo de Bolonha, ambos os países foram selecionados como estudos de caso para esta análise, com um foco na promoção doméstica da mobilidade acadêmica estimulada pelo Processo de Bolonha, para avaliar a ocorrência de convergência nas políticas domésticas. Para tal, propomos um desenho de pesquisa qualitativa original, baseado em análise documental, para analisar este amplo pilar transversal.

Palavras-chave: Mobilidade acadêmica; Processo de Bolonha; Ensino Superior; convergência de políticas; políticas públicas

Abstract: This article aims to advance the available knowledge about the implementation of Academic Mobility (AM) at the domestic level in Europe under Bologna Process (BP), and it seeks to analyse whether its stimulus resulted in the occurrence

of domestic policy convergence in the realm of AM related policies in Germany and Italy, in the twenty years span of time since mid-nineties onward. The article bridges insights by scholar literature on policy convergence and European studies, as well as it draws on what enlightened by new-institutionalist strands of research in political sciences. It tackles BP under the lenses of governance, intended here as a tool to grasp how political process are steered, and it refers to convergence as the process leading to the increasing of similarities in domestic policies interrelated to the promotion of academic mobility toward the BP model in the case of Germany and Italy. Both countries have been promoters of the BP since its very beginning, the Sorbonne Declaration (SD), and share a long tradition of AM that goes back large before BP. In 1998, they funded it in light of overlapping national policy rationales on the Higher Education (HE) sector common in Europe at the end of the nineties – the perceived and urgent necessity of reforming HE system, and the one to increase its quality, performance and internationalization – that later became the core of BP. However, when it comes to AM, Germany and Italy currently perform very differently within the global landscape. In light of their several similarities and of the dearth of policy oriented contributions focusing on AM within BP realm, the two countries have been selected as case studies for this analysis focusing on the ‘domestic promotion of AM’ ‘under BP stimulus’ to assess the occurrence of convergence in domestic policies. It proposes an original qualitative research design to analyse this wide cross-cutting transversal pillar based on document analysis.

Keywords: Academic Mobility; Bologna Process; Higher Education; Policy Convergence; Public Policy

1. Introduction and Scope of the Article

Academic Mobility (AM) represents a tool and a policy instrument, as well as it constitutes the overarching aim of Bologna Process (BP)²¹. Also its perceived necessity across the continent lead to the establishment of the European Higher Education Area (EHEA) in 2010.

In light of its growing expansion²² and increasing salience in political and policy-making discourse, as it applies to the BP experience, this analysis seeks to enlighten the potential for policy studies of approaching AM beyond confining it within the single policy field of Higher Education (HE), in line with what suggested by Sa and Sabzalieva²³. Coherently to BP's evidence on policy paper, the expression 'Academic Mobility' refers in the article to the mobility of students, interns, researchers, teachers and staff, as well as to its promotion at the institutional level by Higher Education Institutions (HEIs) and HE system.

The article proceeds as follow. The second section presents BP, the transversal AM pillar, and sets the analytical lenses of this analysis. The third section focuses on the research design, while the fourth one on empirical evidence. The main findings are discussed in section five, and the sixth one wraps the article up presenting conclusive observations.

²¹ Vögtle (2014).

²² Murphy-Lejeune (2008) reports a 41% rate of growth of student mobility between 1991 and 2004. Forecasts suggest the number of mobile students are expected to reach 7.2 million students in 2025, a value about 1.2 million in the 2000 (Knight 2012).

²³ Sa and Sabzalieva (2017).

2. Framework

2.1. Bologna Process and Academic Mobility

Bologna Process is the way scholars refer to the process started in Bologna in 1999, where 29 European countries signed a common declaration stating the will to modernize and reform HE systems²⁴. It is an intergovernmental process that can be seen ‘as the product of a regular series of meeting of national ministers responsible for higher education²⁵. As widely known, it is characterized by a non-legally binding nature. Although it relies on voluntary engagement²⁶, shared frameworks of policy actions and common aims emerged along the way to the goal of launching the EHEA by 2010, perhaps the most impressive project in Europe beside the common currency²⁷.

AM is a feature present across Europe since centuries, other than a BP goal since its very early stage. As van der Hijden²⁸ suggests, ‘there cannot be an EHEA where students are not free to leave their place and study abroad, in particular for degree mobility²⁹’, reason why it constitutes a crucial pillar of the entire process. According to Teichler³⁰, it enlightens a timid tentative of cooperation between HE systems before BP, while Vögtle³¹ claims it constitutes the main BP goal that should create ‘a more complete and far reaching Europe³².

²⁴ UNESCO (2013).

²⁵ EURYDICE (2010).

²⁶ Heinze and Knill (2008).

²⁷ Capano and Piattoni (2011).

²⁸ van der Hijden (2012).

²⁹ Curay et al. (2012).

³⁰ Teichler (2011).

³¹ Vögtle (2014).

³² Bologna Declaration (1999), p. 1.

As Teichler³³ suggests, the BP could be read as a global-oriented shift in HE systems toward the internationalization of policies³⁴. It may also, in light of globalization, represent a systemic effort to tackle external pressure and respond to the necessity of the globalized knowledge economy³⁵ due to serious changes in the HE sector – i.e. the necessity of mass education and the one of excellence, the strong increase in competition and the societal need of research within the knowledge economy, as core political rationales of BP underline.

In light of Europeanization, instead, Papatsiba³⁶ argues that BP could be seen as a tentative, by the European Union (EU), ‘to establish the primary foundation for a European HE system’, beginning with the promotion of student mobility in the eighties. To this regard, Van Damme³⁷ notes that ‘a process of more structural convergence [...] [started with the Bologna Process in 1999, after a] series of pioneering and voluntary forms of cooperation’. They are the Erasmus, Socrates, Leonardo and Tempus programmes, and reveal the growing salience of AM within European policy making, as the EC flagship Erasmus program and the inclusion of BP by the European Commission (EC) within the Lisbon Agenda will later confirm. A number of scholars’ point indeed the EC interest in promoting AM in the context of BP as a means to ‘Europeanize’ HE in Europe³⁸.

2.2. Analytical approach

Convergence has been defined by Kerr ‘at root [...] as the tendency of societies to grow more alike’, to ‘develop similarities in struc-

³³ Teichler (2004).

³⁴ Green (1990).

³⁵ See Papatsiba (2006) and Veiga and Neave (2015).

³⁶ Papatsiba (2006).

³⁷ Van Damme (2009), p. 39.

³⁸ See Van Damme (2009) and Papatsiba (2006).

tures, process and performances³⁹. This would explain the tendency of advancing industrial societies to organize themselves in a sort of constant increasing similar away⁴⁰, mediating 'certain determinates process [...] set in motion which tend over time to shape social structures, political processes and public policies in the same mould⁴¹'.

Since within public policy this concept rises several concerns, three observations shall be addressed to begin. Firstly, it shall be highlighted that convergence is more about 'becoming' than 'being alike'⁴². As Kerr noted, it implies the decrease of differences in time of domestic policies or the increasing of their similarities. Secondly, policy convergence may occur in policy goals, as well as in policy content, instruments, outcomes and even in policy styles – 'a more diffuse notion signifying the process by which policy responses are formulated⁴³'. Third, movement in time represents its key dimension: to speak of policy convergence 'there must be movement over the time towards some identified common point⁴⁴'. In the words of Heinze and Knill⁴⁵ I am speaking of 'delta' rather than 'sigma' convergence, meaning two countries moving toward a third common identified point rather than towards each others.

I move beyond Bennet's framework of processes under which policy convergence may occur⁴⁶, and draw on Holzinger and Knill's classification⁴⁷. Mainly due to its non-binding nature, the assumption of this article relies in the fact that policy convergence within BP

³⁹ Bennet (1991), p. 215.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem, p. 216.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem, p. 218.

⁴⁴ Ibidem, p. 219.

⁴⁵ Heinze and Knill (2008).

⁴⁶ Bennet (1991) distinguished between emulation, penetration, harmonization/ elite working and policy community.

⁴⁷ Holzinger and Knill (2005a).

signatories' would occur through a process of 'transnational communication', rather than of 'imposition', 'international harmonization', 'regulatory competition' or 'independent problem solving'. In their understanding of convergence under 'transnational communication', they in fact refer to policy convergence as 'driven by the joint development of common perceptions and solutions to similar problems and their subsequent adoption at the domestic level', rather than 'the result of bilateral transfer'⁴⁸. In 'such constellation', 'common educational and normative backgrounds typically facilitate joint development of common policy models'⁴⁹.

They highlight *two families of factors* that may result of specific relevance in 'affecting the degree' of domestic policy convergence by mean of transnational communication, pointing out the caveat that *basic conditions* should already be in place – and specifically the existence of a 'corresponding communication network' where countries are 'actually represented', two aspects in line with BP intergovernmental platform.

Of interest to our discussion are the former, identified as the '*density of information exchange within transnational networks*' and the exchange occurring '*between countries with strong cultural links*'. Under such circumstances, two mechanisms should lead to convergence: *policy copying* (summarized as the synthesis of policy learning and emulation) and *benchmarking*. So doing, the authors shed light on the implications the emergence of a 'benchmark' country may have, mentioning this could 'hence induc[e] an upward shift of the mean'⁵⁰.

Knill groups factors that may favour the occurrence of policy convergence according to countries similarities (institutional and

⁴⁸ Ibidem, p. 784.

⁴⁹ Di Maggio and Powell (1991) in Holzinger and Knill (2005), p. 784.

⁵⁰ Holzinger and Knill (2005).

cultural, socio-economic structures), and the characteristics of their underlying policies (type of policy, policy characteristics in terms of paradigms, instruments and settings)⁵¹.

They then enlighten ‘transnational communication might potentially affect ‘constellations’ above described, while ‘this does not imply, however, [...] cross-national policy convergence in each constellation⁵². What may foster, or interfere, the occurrence of policy convergence toward this ‘third common identified point’ is grouped here according the number of countries already aligned to it, the extent of cultural linkages, the extent of institutional arrangement present between countries (regulation frameworks, administrative structure, policy legacy) and finally the extent of interlinkages in various transnational networks.

Drawing on Hall’s works on the ‘order of change’⁵³, Lenschow et al. also shed light on domestic structural factors that may ‘permit or constrains’ domestic adaptation⁵⁴. This implies a division between *cultural factors* – ideas and narrative of policy discourse, *institutional structures* – intended in a more strictly frame including ‘organizational structures, formal and informal rules and policy making process’ and ‘opportunities for and impediments to change⁵⁵, plus the *socio economic structure*.

These scholars point out the crucial role of domestic factors in the process leading to the occurrence of policy convergence, and indeed the relevance of cultural factors over institutional and socio-economic ones, building on Strang and Meyer⁵⁶ relation of the former

⁵¹ Knill (2005).

⁵² Holzinger and Knill (2005), p. 790.

⁵³ Hall (1989, 1993).

⁵⁴ Lenschow et al. (2005).

⁵⁵ Ibidem, p. 801.

⁵⁶ Strang and Meyer (1993).

to policy diffusion, and ‘by implication to convergence⁵⁷’. Regulatory settings are indeed between those factors that may strongly influence the setting of the instruments, and everything would be here reduced to a mere ‘can we afford this?’⁵⁸. They shed light, however, on the necessity of interplay beyond cultural factors over institutional and socio-economic ones, instead not capable of altering the process of policy convergence.

Radaelli focuses on the case of the Regular Impact Assessment to assess the impact of Lisbon Strategy in domestic policies and suggests the absence of policy convergence despite the presence of policy diffusion, adding insight on the debate about the extent to which ‘policy diffusion actually lead to policy convergence⁵⁹’. He shows how domestic *context matters* in altering the development of policy convergence, a ‘common argument of historical institutionalist literature’⁶⁰, and eventually concludes the supranational stimulus of the European Union (EU) resulted in feeling new bottles with ‘poor wine, or no wine at all’.

Borras and Radaelli’s effort for analyse ‘intervening variables’ which may alter domestic policy change shed indeed light on the role played by the level of ‘communication and co-ordination of the discourse at national level’, ‘the national traditions of political and administration organization’ and ‘the presence-absence of institutional opportunities for coupling and entrepreneurship’⁶¹. The authors conclude that Lisbon Strategy ‘end-point (the most competitive, sustainable, socially inclusive knowledge based society)’ is either perceived in different ways by key member states and remains in any case dif-

⁵⁷ Lenschow et al. (2005).

⁵⁸ Ibidem, p. 806.

⁵⁹ Vögtle (2014), p. 1.

⁶⁰ Radaelli (2005), p. 940.

⁶¹ Borras and Radaelli (2011).

difficult to achieve given the current performance of the European economies and societies⁶².

Veiga and Neave⁶³ underline how Bologna inputs are often incorporated within national policy designs and strategies, and provide ‘windows of opportunity’ in order to pursue national goals, while Witte argues each country ‘implemented its own Bologna’⁶⁴. Capano and Piattoni point out the Lisbon agenda may represent a ‘patchwork’ in Héritier words⁶⁵, but they opt for the concept of ‘script’ to ‘fully grasp the flexible, albeit constraining effects of Lisbon’⁶⁶ strategy. Papatsiba reminds how ‘many scholars contend that during the last two decades, converging HE policies have reinforced disparity among European systems instead of leading to more harmonized systems within Europe’⁶⁷.

2.3. Interplay: Convergence in Bologna Multilevel System

Higher education systems are multilevel governance systems by definition⁶⁸, due to the fact they imply several levels where the phase of policy implementation represents a phase for policy formulation. The BP added a new level of policy-making into the equation of European HE multi-level governance, moving beyond the time European HE system was ‘perceived as a policy field based on the principle of subsidiarity, with no direct interference in the more idiosyncratic features of national system [...] where Europeanization (weather convergence or simple harmonization) [...] was clearly per-

⁶² Ibidem, p. 480.

⁶³ Veiga and Neave (2015).

⁶⁴ Witte (2008).

⁶⁵ Héritier (1996).

⁶⁶ Capano and Piattoni (2011), p. 601.

⁶⁷ Musselin (2005) in Papatsiba (2006), p. 1.

⁶⁸ Capano et al. (2011).

ceived as something to be avoided⁶⁹. Huisman and van der Wende⁷⁰ magisterially made this point arguing that the ‘unthinkable have been implemented’ in the framework of BP.

The inherent tension between the supranational and national level of policy making – clearly emerged soon after BP aftermath – is of crucial importance in the investigation of the extent to which the multilevel governance of BP was eventually able to shape the domestic formulation of national implementation, therefore stimulating the occurrence of convergence between domestic policy of signatures’ countries. The drivers of domestic policy convergence within HE system are currently at the core of the academic debate, as Vögtle summarizes: ‘In the course of internationalization of higher education policies, researchers have increasingly begun to conduct more comparative studies, trying to identify causes for convergent developments, and issues related to “convergences versus divergence” are currently at the top of the research agenda⁷¹’.

‘Although not mentioned in the official declaration [...] convergence is the process leitmotiv⁷². The concept of ‘harmonization’ has been in fact soon abandoned within BP framework, leaving space to the softer sentence of converging toward ‘greater compatibility and comparability’ within European HE systems’. Harmonization was perceived as leading to standardization, while Bologna and following *communiqués* remark frameworks of actions and agreed goals should in any case undermine specificity and peculiarities of national systems, their languages, methods, and contents⁷³. The firm will of participants to keep their imprinting within their national HE system is visible in

⁶⁹ Capano and Piattoni (2011), p. 586.

⁷⁰ Huisman and van der Wende (2004).

⁷¹ Vögtle (2014), p. 224.

⁷² Witte (2008), p. 82.

⁷³ Witte (2006).

BP' pattern itself, built by non-binding agreements and voluntary leaving aside the EC⁷⁴.

Coherently to this panorama, any specific level of policy convergence to be achieved has been set in stone in BP framework. The perceived need of convergence due to external pressure – notably the spread necessity of the nineties of modernize and internationalize European HE systems and the one of increase their competitiveness globally – at the eve of the establishment of the so-called capitalist knowledge economy⁷⁵ have eventually been translated in a stimulus 'to make system similar⁷⁶'. The boundaries of convergence as 'increasing similarities', however, have not been clearly defined, and the measurement of convergence against an 'exemplary model' is complex due to their degree of vagueness⁷⁷. This is clearly showed by the first column of table I, reporting the ten measures emerged within BP discourse from the aftermath to its last development, Berger-2015, in the realm of AM. The second column shows related insights emerged during the analysis. The second column of the table II, moreover, enlighten how also policy rationales often results vague.

As Papatsiba argues, 'it is important to investigate the extent to which mobility outcomes [...] reflect the perceptions and fulfil the expectation of political actors', as well as 'to tackle the 'legitimizing ideas' or 'rationales' that accompanied the institutionalization of student mobility by political actors, since these are likely to mark future promotion of mobility⁷⁸'. However, as shown, we still don't know to what extent domestic policy is converging in the course of BP⁷⁹. Many BP dimensions have been analysed to shed light on the extent to

⁷⁴ Witte (2008).

⁷⁵ Heinze and Knill (2008).

⁷⁶ Van Damme (2009), p. 41.

⁷⁷ Witte (2008).

⁷⁸ Papatsiba (2005), p. 1.

⁷⁹ Heinze and Knill (2008).

which priorities, aims and goals shared on papers driven policy convergence within the EHEA, yet scholar literature offer instead few insights on this transversal pillar of AM.

The analysis of AM may instead enable a policy-privileged perspective due to its idiosyncratic wide nature that implies linkages with a relevant number of policy-making levels – at least seven, the international, supranational, national and regional ones, the institutional level, the sub-level of the single institution and finally the individual – and it has interlinkage in a plethora of policy fields, as shown by table III.

TABLE I: Bologna Process main goals/measures, from Bologna to Berger Declaration

General Aim or Measure	Including indicators such as
Strengthening Bologna Measures Implementation	Introduction of BA and MA, proper use of ECTS and Diploma Supplement, European Quality Assurance, Attractiveness of EHEA and promotion of Academic Mobility
Promotion of EHEA Attractiveness	Inter-institutional cooperation, identification of partners regions, promoting quality education, increasing foreign students
Removal of the obstacles to recognition of Prior Learning	Recognition of Prior Learning and of Academic Work abroad, both for staff and students
Overcoming Obstacle to Mobility	Information Awareness Campaign, Law Motivation, Financial Support, Language Learning of in-coming and out-going students, employed staff and researchers; Space in Curricula, Quality of Mobility, Legal Barriers, Recognition of Academic Work
Inter-Institutional Cooperation	Promotion of Joint Degrees, awarding and recognition of the former. Promotion of Mobility
Curriculum Development	Integrated Mobility, English Taught Programs, Mobility Schemes and Windows, Double Degrees
Promotion of Mobility at PhD level	Reach quantitative targets, Double Degrees, Integrated Mobility, Co-supervised PhD thesis
Space in Curricula	Mobility Windows, Integrated Mobility, Flexible structure
Curriculum Development	Integrated Mobility, English Taught Program, Mobility Schemes and Windows

Source: own research based on official Communiqués of Bologna Process Summits, from Bologna to Berger

TABLE II: Policy Rationales for the Development and Implementation of Academic Mobility Policies

Rationales	Insights	Related Approach to Mobility
Economical	Skilled Migration	Competitiveness, Country Development
	Market Revenue	Revenue Generation
	National Development	Capacity Building, Human Capacity Approach
Political	Foreign Policy	Cultural Diplomacy
	Regional Integration	Cultural Diplomacy
	National Development	Innovation, Competitiveness, Capacity Building, Revenue Generation
	HE Sector Internationalization	Innovation, Competitiveness, Capacity Building, Revenue Generation, Cultural Diplomacy
	International Prestige	Cultural Diplomacy, National Development
Institutional/ Educational	HE Sector Quality	Country Development, Capacity Building
	HE Sector Modernization	Country Development
	HE Sector Employability	Human Capacity Building
	Educational	Mutual Understanding, Employability
Socio-Cultural	Mobility as Rights	Mutual Understanding
	International Cooperation	National Capacity Building
	Educational	Pedagogic Approach, Mutual Understanding

Source: elaboration of the author of DAAD and British Council (2014), Ferencz and Watcher (2012), OECD (2004)

TABLE III: Policy Areas Interlinked to Academic Mobility and sub-fields

Economic and Financial	Labour Market and Industrial Policy	Immigration	Foreign Policy	Promotion/Marketing	HE Institutional	Educational	Social Protection
Funds For Mobility	Recognition of previous Learning for Working Purposes	Visa Regulation for Admission	Country Competitiveness	Awareness Campaign	Recognition of Previous Learning and Degree Recognition	Joints/Double programmes	Health Care
Grants for Mobility	Research and Development	Visa Regulation for Studying	International Cooperation	Data Collection and Analysis	Admission Criteria and Comparability of Workloads	Non-native languages taught Program	Housing Services
Portability of Grants and Loans	Innovation Policies	Visa Regulation for Working while Studying	Soft Power-Cultural Influence	Creation of ad hoc Bodies	Quality Assurance Frameworks and Procedures	Space in Curricula / Mobility Windows	Tutoring - Orientation
State Incentives	International Ranks	Recognition of previous Learning for Working Purposes	Regional Integration	Off-line and Online Campaign	Creation of ad hoc Bodies	Off-Shore Curricula	Integration
State Benefits		Visa Regulation for Prolonged or Permanent Residences	Selection and Recruitment	Recruitment	International Research and Cooperation	Stimulation of Student Participation	Protection of International Students
Tuition Fees					Selection and Recruitment	Stimulation of International Network Domestically	Stimulation of Stakeholder participation
Exports					Reforming / Modernization of the HE Sectors	Social and Cultural Spill over	
Taxation					Internationalization of the HE Sector		
Public and Private Expenditure per Student							

Source: elaboration of the author of evidence available in DAAD and British Council (2014), Ferencz and Watcher (2012), Guruz (2011), Knight (2012), OECD (2004, 2011), Sa and Sabzalleva (2017)

3. Research Design

3.1. Case Selection

AM has a long story within and across Europe that goes back to Greek ancient times⁸⁰ to reach the middle age, when academia was not yet under nations control. Germany and Italy share this tradition, as Guruz' outstanding reconstruction of scholar mobility remind us. Beyond their medieval experience, both countries appear between the 'top hosting' and 'sending' countries since the second World War until the eighties⁸¹, when Italy disappear while Germany seems to held his top position.

Throughout the nineties, both countries began to experience loss of efficiency and quality of their national HE system, especially when compared to the Anglo-Saxon university model⁸². Fears of brain drain

⁸⁰ Guruz (2011).

⁸¹ Guruz (2008), pp. 168-170.

⁸² Veiga and Neave (2015).

and overall necessity of reform their HE systems were present in the period immediately before the aftermath of BP, of which they are indeed the founders together with France and the UK with the Sorbonne Declaration. The BP was in Italy mainly linked to the domestic need of ‘pushing’ reform, as in the German case it was meant to tackle very high dropout rates and degree effective length⁸³. In the same years, a shift from a procedural oriented mode of governance toward a more steering-at-distance mode began in both countries.

The challenge their continental HE tradition implied, as the perceiving of HE as a public good and the presence of powerful ‘academic guilt’ within the domestic system drove them to agree for the establishment of a supranational platform that should have driven change, together with France and the UK, resulted in the BP. Italy and Germany also resulted early ‘implementers’ of its key features, such as the Bachelor (BA) and Master (MA) structure, the European Credit Transfer System (ECTS) and the Diploma Supplement (DS), basic BP ‘technology’ and pre-condition for the ‘promotion of AM at the domestic level’ shared aim, as presented by table IV.

Despite the very similar panorama at the time of Bologna aftermath, however, the Organization for Cooperation and Economic Development (OCED) report ‘Who studied abroad and where?’⁸⁴ reports Germany belong to the six states that receive more than the 50% of foreign students’, hosting the 6% of worldwide international students⁸⁵. Italy hosts the two 2% of them, and only belong, as Germany, to major sending OCED countries. Indeed, while Germany clearly distinguish by 6% share of international student within foreign students (10%) – as emerge comparing data with the one provided by Altbach et al. (2009) – the share for Italy always reports 2%,

⁸³ Capano and Piattoni (2011).

⁸⁴ OCED (2014).

⁸⁵ Data refers to the year 2012.

meaning the number of mobile students hosted could drastically drop down for the country if using these indicators. This analysis aims to enlighten how the supranational BP stimulus shaped the domestic promotion of mobility over the fifteen years of BP, and to investigate whether policy convergence eventually occurred in the case of Germany and Italy.

TABLE IV: BP Core Features Implementation

	GER	ITA
Degree structure	YES (supplementing the former and beside specific fields, 1998)	YES (beside specific fields, 1999)
Recognition of prior learning (Lisbon Convention)	Yes, but not a right, 2007	Yes, but not a right, 2002
ECTS	Yes, 2004	Yes, 2002
Diploma Supplement	Yes, 1999	Yes, 2002

Source: German and Italian German National Report Consulted

3.2. *Research Puzzle*

Despite its strong growing salience, the AM poor European picture appears in line with the global one, characterized by the dearth of the necessary quantitative and qualitative exercises necessary to adequately describe mobility⁸⁶, especially in the realm of the monitoring, assessment and evaluation of related international, national or local policies and regulations.

⁸⁶ Teichler (2015).

A closer look to the Stocktaking exercise of the Bologna Follow Up Group (BFUG) on Internationalization, reveals how the development of AM began assessment relatively tardy. Objectives agreed are too often vague, diffused and difficult to be measured, as already introduced. Few solid efforts have been done⁸⁷, and despite the increase of AM since BP aftermath⁸⁸, it is not possible to draw a systematic picture in numbers neither at the global level, since the UNESCO, OECD, EUROSTAT (UEO) still rely on national collection often incomplete, partial and non-comparable, as showed by the Italian case.

Crosier and Parveva report that very little has been done concerning the analysis of national policies within the EHEA⁸⁹, but a first preliminary assessment on the development of the domestic promotion of mobility is available, as showed by appendix I⁹⁰. Despite this survey already revealed a very unsystematic domestic promotion of mobility across the EHEA, the report was in fact not assessing implementation of declared measures. First systematic qualitative evidence in this direction appears with the pioneering operationalization of a ‘national policies/strategy on academic mobility’ provided by Academic Cooperation Association (ACA) in 2012⁹¹, that identify how a ‘fully-fledged’ national policy/strategy on AM should look like, and notably:

- it should clearly identify targets and type of mobility, diploma and degree mobility, funding schemes;

⁸⁷ Teichler (2012).

⁸⁸ Teichler (2011, 2015).

⁸⁹ UNESCO (2013).

⁹⁰ EURYDICE (2010).

⁹¹ Ferentz and Wächter (2012).

- it should clearly identify levels of education and it should have regional targets;
- it should set quantitative and qualitative targets/policy aims, rationales, linkages to other policy areas or national development;
- it should name instruments and means to be employed to reach specific targets.

In contrast to official evidence reported by EURYDICE⁹², the authors themselves note that out of the 48 BP signature countries, only few appear to be equipped with such an effective policy, Denmark, Finland, Estonia, Lithuania and the Netherlands – with Germany standing in the ‘middle-category’.

Due to the current state of available quantitative and qualitative primary source data on academic mobility, I draw on the former definition of fully-fledged ‘national policy or strategy for academic mobility’ to control the occurrence of convergence under the stimulus of BP in the ‘national promotion of academic mobility’, as an ideal type framework of reference. This ideal-type framework enables to identify two crucial points to investigate how the dependent variable – the domestic promotion of student mobility – developed according to Bologna stimulus since time zero (*before* BP), where the path to policy convergence should have begun, and time one (about twenty years *since* BP).

The development of the dependent variable will be observed in several policy fields beyond HE. In fact, ‘for practical reasons, the comparative policy literature is cast mainly within the traditional, but atheoretical, set of sectoral policy categories (education, health, environmental, social, etc.). Yet, [...] it is necessary to break away from such artificial sectoral boundaries⁹³. The analysis of academic

⁹² EURYDICE (2010).

⁹³ Bennet (1991), p. 217.

mobility constitutes a privileged case study also in light of this reason, as largely shown above.

The research question playground of this article asks *'to what extent the supra-national multilevel governance of Bologna Process has been an effective stimulus capable to shape national policy rationales, policies and outcomes and resulted in the occurrence of policy convergence between German and Italian domestic policies interlinked to the national promotion of academic mobility, over the twenty years span of time considered'*.

I control how 'Bologna Process stimulus in the domestic promotion of academic mobility' shaped the 'domestic promotion of academic mobility' according to three dimensions. They are:

- The appearance/development/presence of policy rationales before and following Bologna Process aftermath and the development/presence of a declared/effective coherent national policy/strategy on AM over the time, as the presence/establishment of dedicated bodies to this end and measures taken to pursue agreed aims;
- The domestic establishment of mobility programs and the promotion of EHEA Attractiveness, core feature related to AM within BP, as reported by table I;
- Since the very vague character of BP's aim, I undertake an additional direct comparison to assess the occurrence of convergence, resulted in the operationalization of the 'removing obstacles to mobility' in 13 indicators that may be grouped as belonging to five different policy areas (HE and Research and Development (RD)/Labour Market/Economy/Immigration).

Table II, presented in the section 2.3, enlightens how the agreed aim 'overcoming obstacle to mobility' includes each but three aim/measures present within the other rows of the table. Of the three left out, the unique indicator excluded by the analysis would be the

promotion of mobility at the PhD level, which it included anyway in this article. In fact, ‘Promotion of the EHEA Attractiveness’ constitutes the second dimension according to which I am already controlling how the IV shapes the ‘domestic promotion of academic mobility’, while the implementation of the aim ‘Strengthening Bologna Measures Implementation’ has been addressed in the ‘case selection’ paragraph.

This article follows a qualitative and historical comparative approach. It has been drawn on academic scholarship, Bologna and national steering documents, and undertaken throughout document analysis. The unite of analysis is the national level of policy-making.

4. Empirical Evidence

4.1. Part I – Germany

Policy Rationales and Academic Policy

As aforementioned, Germany had many concern about the modernization of its HE system and its attractiveness among foreign students at the end of the eighties. Although internationalization was already seen as an important parameter of the quality of education in the country, fears of brain drain were behind the strong promotion of in-bound mobility instead of outgoing. Two documents related to Mobility and Internalization in Germany date back before BP, and reveals the economic and foreign policy functions underlying its promotion (*Studienstandort Deutschland Attraktiver Machen* and *Steigerung der Internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Studienstandort Deutschland* of 1996⁹⁴).

⁹⁴ National Report Germany 2003.

Since the begin of Bologna, its orientation towards internationalization has been seen as one of the most important driver and priority⁹⁵. This is already visible during the establishment of the new degree structure, accompanied by the introduction of the pilot programme '*International oriented study course*' the programme '*Master Plus*' and the '*Binational integrated double-degree study programmes*'. Already in 2002, a statement linked internationalization of HE to other policy sectors, such as funding acquisition and flexibility of public services. Until 2005, the German Academic Exchange Service (DAAD) supported approximately 10.000 of the 128.000 students from another EHEA nation, and Germany resulted strongly involved in the promotion of European schemes, participating in 13 out of the 19 Erasmus Mundus Master ongoing⁹⁶.

The release of the *International Marketing of Germany as an Education and Research Location* (Internationales Marketing für den Bildung – und Forschungsstandort Deutschland) is reported in steering documents, as the establishment of *Gate Germany Consortium*. The latter, funded by the Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), DAAD and German Rectors Conference (HRK), involves 115 institutions and it has been established to promote international exchange in the field of higher education in over 20 countries, with 40 information points around the world under DAAD coordination. The stock-taking exercise undertaken for the period 2005-2007⁹⁷ reports growing number of mobility in the case of student, researcher, teaching and staff. The *German Mobility Centre* has been established at the Alexander von Humboldt Foundation in 2006. Founded by the German Federal Ministry for Education and Research, it is part of the European Network of Mobility Centres (ERA – MORE).

⁹⁵ Ferencz and Wächter (2012).

⁹⁶ National report Germany (2004-2005).

⁹⁷ National Report Germany 2008.

The development of talks with the Fulbright commission, to achieve the recognition of bachelor degrees obtained in the USA appears also in agenda during these years.

Exactly ten years since BP, with the *Foreign Office's Research and Academic Relations Initiative* in 2009, the crucial role of international exchanges has been directly linked to the overall development of Germany in the globalized knowledge-based society: Germany aims to become a high level centre for global learning, and Internationalization is generally referred in terms of innovation (see *Bildung und Forschung weltweit* – Innovation Durch Internationalität⁹⁸). At this point, a Deloitte report⁹⁹ indicates nineteen programs providing and supporting mobility according to four areas: cross border grants, promotion of global carriers, supporting outbound mobility and inward mobility. The HRK-Audit Internationalisierung funded, until 2015, 42 different projects. Increasing international mobility of students is included in the nine action of the *Strategy of Internationalization of the HEIs*¹⁰⁰. The latter clears specific rationales and goals in supporting mobility, such as the expansion of international networking and campus oriented HEIs.

The main actors involved in mobility are the Federal Foreign Offices, the Federal Ministry for Education and Science, the Federal Ministry for Development and Cooperation, the Lander, the Standing Conference of the Ministries of Educations and Cultural Affairs, the Joint Science Conference (GWK), the WR, the Alexander Humboldt Foundation (AvH) and DAAD¹⁰¹. The former bodies provide policy orientation and funding, while DAAD has delegation to implement measures, mainly funded by the Federal Ministry of Education and Research. It

⁹⁸ Ferencz and Wächter (2012).

⁹⁹ Deloitte (2013).

¹⁰⁰ National Report Germany (2015).

¹⁰¹ Ibidem; Ferencz and Wächter (2012).

acts as a mediator between governmental bodies and HEIs to promote mobility especially within and beyond the Erasmus framework, for which it serves as national agency¹⁰². Most of the Lander, that have in Germany a key role in HE, have laws that include parts focused on mobility and internationalization¹⁰³. HEIs are also involved in the process of implementation of mobility and internationalization policies, the large majority of them have their own related strategy, and they receive incentives if they engage in internationalization activities¹⁰⁴. Germany follows a quantitative target for the development of promoting academic mobility, set at 50% of students for both credit and degree mobility, of which 30% gained abroad at least 15 ECTS¹⁰⁵, that make it one of the most ambitious target across the entire EHEA. It is worth mentioning, before concluding this preliminary overview, Germany still reports that the majority of all students finance their studies by private income, notably their earnings or family assistance¹⁰⁶.

Mobility and EHEA Attractiveness

The DAAD launched its first scheme on international attractiveness in 1996¹⁰⁷, and several initiatives, such as the Franco-German University, have been developed before BP¹⁰⁸. Evidence of the stock-taking exercise reports eleven projects in place to promote EHEA cooperation¹⁰⁹ and provides a large and detailed picture about the

¹⁰² National Report (2015).

¹⁰³ Ferencz and Wächter (2012).

¹⁰⁴ National Report (2015).

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Ferencz and Wächter (2012).

¹⁰⁸ National Report Germany (2002-2003).

¹⁰⁹ Ibidem.

implementation of international activities naming over 100 programs on-going¹¹⁰ (i.e. funding reserved for mobility increased for initiatives already in place, to which it may added 50 international doctoral programmes at *German Research Foundation (DGF)*; 28 Lander programs implemented).

Germany is partner in the research partnership *Better Careers and More Mobility*, an BP initiative¹¹¹, and DAAD supported about 100 joint-degree programmes in 2007/2008¹¹². The rate of German participation in Erasmus mundus projects is reported to be stronger than others at this times, with Germany being involved in 50 out of 104 master programs promoted at the EU level, and with about 250 double/multiple or joint degrees in place.

The DAAD is also a key supporter of the European Higher Education Fairs, in collaboration with the British Council, Campus France and Nuffic. It also finances the *Integrated International Double Degree Programmes*, and it coordinates the ASEMUNDUS/Euro-Asia network. Indeed, it supports partnerships with developing countries, promoting activities with non-EHEA institutions¹¹³. As Ferencz and Wächter reports¹¹⁴, the centrality of establishing cooperation beyond Europe in the country was already visible in the 1996 DAAD initiative. As previously suggested¹¹⁵, beyond a large part of mobility ensured by EU lead programs, Germany effectively appears to concentrate in areas 'beyond Europe'. This explain the lack of a specific targeted zone around the globe in which to promote mobility, as the Italian case will instead point out.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ National Program Germany (2007).

¹¹² National Program Germany (2009).

¹¹³ Ferencz and Wächter (2012).

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Kindel and Ruttgers 1996 (?).

Table V provides insights on the empirical evidence collected according to the first two dimension of the research design, enlightening the on-going dynamics between different actors and levels and how the macro to the micro level are connected within the mobility panorama. It also provides empirical evidence of the practical established measures on which this section has been built.

TABLE V: Germany

Policy Rationales	The internationalization focus of BP appears strongly in line with national priorities before its own aftermath. The relevance of mobility increased over the time and AM appears currently strongly linked to the emerged German domestic rationales of becoming a highly competitive global key knowledge economy hub. Germany approaches mobility according to a skilled migration approach, as reported by the OCED (2012), and it is within the countries currently welcoming the highest number of international students worldwide.
Academic Mobility Policy /Strategy	The German national effort within the realm of academic mobility related policies appears coordinated and harmonized between providers, level of implementation and policy areas. The ministry of education steers the crosscutting theme of promoting academic mobility within the larger framework of innovating and internationalizing German HE system, a key sector for the fulfillment of German aim to become a key player in the global knowledge economy. It supports student mobility through a scheme of grants and loan, initially developed for domestic studies but currently portable in case of international mobility (annual pay-check/Bafog), and with the Free Mover Scholarship under the European Excellence Programme. Its funded ASSIST service acts as a reference point for foreign students and aims to simplify procedure leading to studying in Germany.
Actors and means	Germany has a central actor for the practical promotion of mobility, the DAAD, that allocates ministerial funds to support mobility directly to HEIs and to individuals (STIBET funds/PROFIS programmes). It also serves as the national agency for the Erasmus program, and it provides a series of additional schemes to promote mobility both for incoming and outgoing mobility, at the level of study, traineeship, research and teaching to overcome the 'demand' left aside by European mobility scheme. The lander, also equipped with independent internationalization strategies, allocate funds under their direct coordination to institutions and students. Higher education institution directly promotes mobility thanks to the establishment of more flexible curriculum, integrating mobility experiences within degrees and expanding the teaching supply in English, as establishing Joint and Double degrees at different level of study, transnational research cooperation, bi and multilateral exchanges.
Targets	The official stocktaking exercise indicates that the German effort under Bologna development has been coordinated in the promotion of a number of different declinations of academic mobility, and it targeted both in-coming and out-going flows, mobility at the level of studying – both at the BA, MA and PhD levels, of research – from early stage researchers to experienced once, and at the level of scholar and staff mobility. Germany has a quantitative targets set at 50% of students for both credit and degree mobility, of which 30% gained abroad at least 15 ECTS by 2025.
Measures initiative and established programs	The establishment of <i>East and South Partnership</i> , involving Japan and Korea, of the <i>UNIBRAL project</i> and the <i>EU-Asian Higher Education Platform</i> , run by the EUA, DAAD and NUFFIC highlights the country involvement in the promotion of the European higher education system beyond the continent. The DAAD program <i>Go East!</i> provides opportunities for domestic students to Easter Europe, while the GAIN initiative concentrates on scholars from/to North America. The DIES programmes focus on Eastern Africa and South-East Asia. Between the measures embraced to promote international exchange, a number of large regional trans-border collaborations should be mentioned: the Saar-Lor-Lux-Trier and Westpfalz, cooperation between the Netherlands and lower Saxony, the European Confederation of Upper Rhine Universities EUCOR, the Unitec Project of the RWTH Aachen, the European Postgraduate Research Groups and the Deutsche Forschungsgemeinschaft DGF, cooperation in transport science (Dresden Technical University with 5 EU universities); ongoing cooperation with the Baltic Region, as the 'Nordische Bauakademie e. V.' and the Association of Baltic Academies of Music. In the realm of the international dimension of vocational training: the Bauhaus Universität Weimar with USA, NL and ITA, the cooperation centre in Bavaria with France, California, Usa, the Palucca Schule Dresden (Hochschule furt Tanz) and the Coimbra, Santander and Compostela Group. Internationalization at the level of the lander is also named with reference to the programs ISAP. Furthermore, between other initiative taken: International Max Planck Research School, the Franco German University and the German Italian University Centre; efforts in the practical implementation of binational doctoral programmes, the Germany Junior Professorship Scheme. Between the efforts undertaken by singles universities: the establishment of the Binational University (ENOTIS, later EMOTIS), the central scientific International School of Advanced Technology (ISAT) at Kaiserslautern University, and the Cologne University involvement in international network of PIM and CENS.
Source : German National Reports (2002-2005); Ferenz and Watcher (2012)	

4.2. Part I – Italy

Policy Rationales and Academic Policy

In Italy, the lack of systematic policy rationales and of a national strategy related to mobility is evident before the aftermath of Bologna, when Italy appear as following the traditional ‘mutual understanding’ approach¹¹⁶. The latter implies countries seek to create international networks ‘of political and business elites between students and scholar¹¹⁷’, and it includes a variegated range of policy rationales ranging from the academic and cultural ones to geostrategic, political and broad economic ones¹¹⁸.

In the standardized questionnaire on ‘student and staff mobility’ included for the first time in the national report of 2012, the first national strategy to promote mobility within higher education has been suggested to be 1996, when support to quality bilateral cooperation has been granted by law. According to official document released by the Bologna monitoring exercise, however, a dearth of clear and systematic domestic policy rationales emerged for the promotion of student mobility, resulting in the lack of a strategic national approach also during the very last BP development.

According to the National Report of 2003, mobility has been at the centre of the implementation of BP since its early stage. In 2003 the *Found to Support Mobility of Students* has been established by law¹¹⁹, providing funds to enhance Erasmus mobility actions. Italian National Academic Recognition Information Centre (NARIC) has been established in the same year to collect data on joint/double degrees,

¹¹⁶ OECD (2004).

¹¹⁷ Ibidem, p. 221.

¹¹⁸ Ibidem, p. 232.

¹¹⁹ N. 170 of 11 July 2003.

and a National Register of Students and Graduates has been set up by the same law, to improve procedures of recognition of studies. Financial measures have been embraced to contribute to the harmonization of the EHEA, to the promotion of international mobility and inter-university cooperation¹²⁰. Four decrees focusing on internationalization and mobility have been released relatively soon after Bologna Declaration, allocating funds to enhance mobility, competition and inter-university cooperation within and beyond the EHEA as well as the recognition on previous study and work and, at least on policy papers, the improvement of immigration legislation¹²¹.

Declarations by key players suggesting the need for Italy to develop a 'country project' serving as a framework for the promotion of mobility emerge around 2008, when a book preface published by the Director General of the MIUR pointed out the need for Italy to <recover the noble traditions of the past and be once again considered as the selected venue for students and scholar from all over the world¹²²>, as well during the '*Strategies in support of the internationalisation of the Italian University System*' Conference of 2009, that highlight the role higher education system could play as a foreign policy instruments¹²³.

While Bologna National Reports suggest actions and measure to promote mobility increased, they also highlight how the promotion of mobility is neither coordinated nor monitored and evaluated. A national report (of 2012) states Italy as equipped with a national strategy for academic mobility, but the attached questionnaire highlights i) the dearth of policy rationales and goals at the very base of the promotion of international student mobility, ii) the country relying

¹²⁰ National Report Italy (2004-2005).

¹²¹ Ibidem.

¹²² European Migration Network (EMN) (2012), p. 17.

¹²³ Ibidem.

on Erasmus and the large unmapped panorama beyond it, and iii) the lack of clear policy instruments embraced to practically implement mobility in different policy areas.

The *Programmazione Triennale 2013-2015* (Ministerial Decree 827 of 2013 and Ministerial Decree 104 of 2014) targets the promotion of cooperation ‘in order to achieve better results at the international level’. The main lines of action follow the objectives of raising the number of visiting professors, increase participation in EU programmes for research and education, the promotion of foreign language taught programmes and finally to foster credit and balanced mobility¹²⁴. Italy does not yet have a quantitative targets set up for mobile students and follows the Bologna 20% benchmark by 2020. Other targets set are the <increase in the number of> students with foreign qualifications, international academic staff, joint degrees and teaching projects.

The last national report available, of 2015, states that clear objectives and aims rely behind the implementation of measures due to the internationalization of the Italian HE. It does not state them, but takes note on the dearth of a formal national strategy in this realm.

In 2017, finally, the *National Strategy for the Promotion of the Italian Higher Education System Abroad* explicitly reports policy rationales clear interlinked to foreign policy for the promotion of international mobility. It relates the development of strong linkages of the Italian HE abroad to the overall development of the country, and includes links with a number of policy field. Rationales emerge especially for what that concern in-bound mobility, and are listed to be interrelated with economic, social and diplomatic concerns¹²⁵. National policy goals are specifically mentioned for the mobility of staff, but only some measures to pursue goals reference the text. The

¹²⁴ National Report (2015).

¹²⁵ MAECI (2017).

strategy takes into account the lack of a key actor responsible for the promotion of AM for the first time, and the example of Britain and Germany with the British Council and DAAD are pointed out as best practices to be followed¹²⁶. The focus appears to be mostly linked to internationalization than of on AM.

The national actors involved in the promotion of mobility are the Ministry of Education, University and Research, the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, and their competent departments. The Rector Conferences (CRUI) is the most relevant stakeholder¹²⁷. The ENIC/NARIC centre and Information Centre on Academic Mobility and Equivalence (CIMEA), plus the Interuniversity Consortium CINECA (Consorzio Interuniversitario per il Calcolo Automatico dell'Italia Nord Orientale), technical and operation body of the MIUR, are indeed key actors in the implementation of internationalization measures. A centre for the Academic Promotion and Orientation on Study has been established by the Ministry of Foreign Affairs in Rome, with three seats also in China, but the implementation of its tasks appear compromised by inadequate competences and lack of financial resources. The *Agenzia Nazionale per I Giovani* (ANG) is currently responsible for the implementation of EU programs.

Cooperation at the inter-university level played a relevant role in the promotion of mobility, as HEIs are crucial actors in the practical development of the international dimension of the Italian HE system¹²⁸.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ National Report Italy (2015).

¹²⁸ Ibidem.

Mobility and EHEA Attractiveness

As for the domestic implementation of schemes and mobility programs, the empirical evidence collected pin points few efforts beyond the implementation of basic measures within BP for mobility (establishment of BA/MA/PhD degree systems, ECTS, DS, QA) and the participation of European lead programmes.

The Italian effort appeared as strongly shaped by the establishment of binational universities and the efforts of joint degrees, as well as by structured cooperation by the ministries within larger framework of cooperation, and specifically of cultural, scientific and technological nature.

This effort suggests the reproduction of former exchanges networks; as at the level of universities, Spain, France, Germany, the UK and the United States were preferred partners in the establishment of joint degrees as for the establishment of binational universities¹²⁹. Currently, Usa, Cina, India and Japan 'alone' receive alone the 39% of available funding, as the Mediterranean and Balkans regions together, while 22% is reserved for Latin America¹³⁰. Middle East and generally North Africa appear between the 'main region operating student mobility', with Cina, Mongolia, Indonesia, Vietnam, Iran and Brazil as the geographic areas of 'primary' interest involved in the promotion of specific actions in secondary education¹³¹.

As table V did for Germany, table VI will summarize the empirical evidence on which these sections have been based.

¹²⁹ National Report Italy (2005).

¹³⁰ National Report Italy (2009).

¹³¹ MAECI (2017).

Academic Mobility within the framework of the Bologna Process:
About Policy Rationales, Patterns of Development and Convergence

TABLE VI: Italy

Policy Rationales	<p>Clear and coherent policy rationales in the realm of student mobility are rather absent than not systematic. A wide range of reasons is mentioned as Bologna develops, while evidence of the emergence of clear and systematic policy rationales emerges only after 2015, when they appear to be interlinked with foreign policy consideration. Over BP development, the following emerges as motivation behind the domestic promotion of mobility: A) The contribution to the harmonization of the EHEA (2005); B) The promotion of international mobility and inter-university cooperation/competition (1996, 2005, 2013); C) The necessity to achieve better results at the international level (2013); D) The recovery of past noble Italian historical tradition in academic mobility (2008); E) The opportunity to use academic mobility as a foreign policy instrument (2009); F) General economic, social and diplomatic concerns (2009, 2015).</p>
Academic Mobility Policy /Strategy	<p>The national level of policy making is not central in the promotion of academic mobility, and relies on the reception of Bologna guidelines and on a 'diffuse' model emerging by the promotion of mobility at the sector level, notably by Italian higher education institutions. There is no evidence of a coordinated strategy at the national level. Indeed, empirical evidence and past scholarship point out the strong necessity of the latter.</p>
Actors and Means	<p>There is no central body dedicated to the promotion of international academic mobility in Italy. The number of actors involved in the promotion of mobility is huge. Each actor is engaged in different and often specialized aspect of this issue. According to the MIUR, over 800 different agencies operates 'in the field of international academic exchanges', some with very specific tasks, but with no coordination between them. Mobility is 'steered' by three key ministries, the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry of Labour and Social Affairs and the Ministry of Education, University and Research. A number of annual scholarships are granted every year by the Ministry of Foreign Affairs as a mean to promote international cultural cooperation and to promote Italian language, culture and research, such as the annual scholarship for the College of Europe. They follow a system of public notice and a scheme of special projects, while other scholarships are granted according to agreements between foreign governments and Italian universities. They are structured and easy to be reactivated if temporary suspended, but they often report cooperation suspended. The promotion of mobility is ensured through distribution output public system, with two additional channels providing funds: Fondo Giovani and the national funds to ensure institutional cooperation in teaching with compulsory modules; both of them can adopt and implement its own strategy. The coordination of ERASMUS and generally EU initiative is coordinated by the Agenzia Nazionale Giovani (ANG), that divides between youth, instruction (INDIRE) and traineeship (ISFOL). Institutional autonomy among institutions, on which the national level relies for the implementation of mobility schemes, has been granted enabling and promoting the establishment of more flexible degrees and mobility windows (National Report 2015). Over one-hundred universities are reported to provide English speaking courses and over 600 hundred double/Joints and multiples degrees have been reported as ongoing in February 2013. Evidence about them has not been retrieved.</p>
Targets	<p>The empirical evidence revealed the lack of both quantitative and qualitative targets for the promotion of academic mobility. The monitoring of mobility is generally under-developed and the complexity of retrieving information about flows, single initiative and programs undermine the reconstruction of a clear and whole picture of the state of promotion of academic mobility in Italy. The unique clear and measurable target Italy follows is the 20% BP benchmark by 2020, while domestic targets appear vague and as having a very general scope: 'raise the number of' visiting professors, participation in EU programs for research and studying, and 'increase in' the promotion of foreign taught programs or credit and balanced mobility, students with foreign qualifications, international academic staff, joint degrees and teaching projects (part of the multiannual planning 2013-2015).</p>
Measures, initiatives, programs schemes	<p>An effort to increase the European Dimension of the EHEA emerges with the establishment of the French-Italian University, the German-Italian University and UNIADRION in the first phase of the Bologna process. The latter has been established in 2000 and involves countries of the Adriatic/Ionian Basin with the aim of strengthening cultural cooperation. Thanks to the University of Foreigners Perugia, Italy is involved in the Mediterranean Universities Union (UniMed) and in the Euro-Mediterranean Universities (EMUn), as well as in the Italian University in Egypt. Outside, Europe, the Fulbright Programs appear as one of the most prestigious exchange programs in Italy. The Marco Polo Program has been established to ensure mobility with China within Universities (since 2006), while Turandot currently enable Chinese students aiming to access higher education in the fields of arts and music, and specifically Higher Education in Art and Music (AFAM). These programs have been promoted at the ministerial level. Two other programs ongoing in Asia are Fellowships for India and the establishment of the Italo-Chinese University. The ARCADE Project involves 20 foreign partner universities and it is managed by the Polytechnic University of Turin. The Italian University Consortium for Argentine (CUIA) has been developed and implemented under the internationalization plan of the Ministry of Education. Unibo has also a campus in Buenos Aires, and it is one of the two Italian universities with offset branches. The initiative Invest Your Talent in Italy is presented as means to achieve a better steering of the international education of Italian university beyond EHEA, and involves Colombia, South Africa, India, Turkey and Brazil. The Rita Levi Montalcini Program has been established to enhance mobility opportunities for research. An original project, One City One Dream, has also been developed at the level of Milan municipality, with the aim to increase Milan attractiveness as an excellence centre in several disciplines, such as design, fashion, tourism, film, economics and engineering. The European Migration Network report over 183 Italian languages schools operating abroad in 2012.</p>
<p>Source : Italian National Reports (2002-2015); EMN (2012)</p>	

4.3. Part II – Direct Comparison

Coherently to previous emerged evidence, also the direct comparison enlightened a strongly less systematic effort and a partial implementation of shared measures to ‘overcome obstacles to mobility’ in Italy, while an advanced panorama emerged for Germany. Table VI shows this in detail.

A relevant number of individual scholarships and grants, managed by DAAD among a clear number of mobility providers are provided in Germany, while a standard procedure has been set up in Italy mainly to support Erasmus mobility, complemented by ‘diffuse’ effort at the HEIs level. In both countries, HEIs are incentivised to promote mobility thought financial means and mobility and is considered in QA procedures. In Germany there is almost full portability of grants, scholarship and loan, while only some grants are portable in Italy. Germany provides comprehensive and systematic information about mobility opportunities, through the DAAD. The lack of funds is listed as the main reason for the few programs in place in the case of Italy, where far less efforts have been taken and developed. Despite the effort to increase information, this feature is also perceived as one of the biggest obstacles to mobility.

TABLE VII: ‘Overcoming obstacles to Mobility’ Direct Comparison Overview

Policy Area(s)	Bologna Measures		GERMANY	ITALY
Higher Education/ Research and Development	Curriculum development	Establishment of Joint & Double Degrees	German Higher Education legislation permits the establishment of Joint Degrees or Programs. Specifically, the section 18, sentence 5, of the Framework Act for Higher Education (HGR) and the corresponding regulations in the Lander: The Strategy of the Federal and Lander Ministers of Science for the Internationalization of Higher Education Institutions in Germany includes specific commitments to facilitate the inclusion of Joint Programs. The share of HEIs awarding and providing Joint Degrees is reported to be between 20 and 50%. The students enrolled in Joint Programmes is estimated to be below 2.5%. 45 and 55 are the percentage share of Joins Programs respectively in the first and second cycle. Joint Programs at the PhD level are reported to be zero.	Italian Higher Education legislation permits the establishment of Joint Degrees of Programs. Joint Degrees are named within the national regulation of degree structure (Ministerial Decree 509 of 1999, 240 of 2004 and 1059 of 2013). The legal base to establish joint degrees is the agreement between HEIs that organise the program. The share of HEIs awarding and participating in Joint Degrees is respectively between 11 and 25% and 76 and 99%. The Students enrolled in Joint Programmes is estimated to be below 2.5%. 30, 65 and 5% are the share of Joint Programs respectively in the first, second and third cycle of higher education. Although about 51-75% of HEIs in Italy have their own internationalization strategy in Italy, and the percentage of HEIs that engaged with international actions without having a formal policy or strategy is reported to be the 100%, participation in Erasmus seems to be the practical side of these data.
		Non-native language taught programs	Programs taught in other than German languages follows the same legal regimes as programs held in the official language.	Programs taught in other than Italian languages follows different legal regimes as programs held in the official language, since they have been incentivised (Ministerial Decree 104 2014).
		Recognition of previous studies	The recognition of foreign qualification is on behalf of HEIs, whom decisions are made basing on ENIC/NARIC centre advice. Recognition takes place according to the Lisbon Convention, and qualification are considered as the national ones if countries signed Lisbon Convention. Other way, qualification are valid if the grant access to HE within the home countries. The responsible body is the ZAB (German Central Office for Foreign Education), which published requirements and procedure to fulfil them, but recognition is granted by HEIs. The same apply to first, second and third cycle of higher education system.	The recognition of foreign qualification is on behalf of the central or regional governmental authority, which takes its decision basing on ENIC/NARIC centre advice. Foreign qualifications are considered in the same way as national ones, but the requirement of 12 global schooling years is required. If the qualification grants access to HE abroad, it is automatically recognised in Italy. The same apply for the first, second and third cycles of higher education system.
		previous work	According to the professions, decision are taken at the Lander or Federal level and based on the advice of ENIC/NARIC centre.	The recognition of foreign qualification is on behalf of the central or regional governmental authority, which takes its decision basing on ENIC/NARIC centre advice. The regulation follows the law 148 of July 2002 (Lisbon Convention ratification).

Academic Mobility within the framework of the Bologna Process:
About Policy Rationales, Patterns of Development and Convergence

TABLE VII (continued): 'Overcoming obstacles to Mobility' Direct Comparison Overview

Policy Area	Bologna Measures	Indicator	GERMANY	ITALY
Higher Education / Research and Development	Mobility of Staff		Mobility of Staff is included within the (2013) Federal and Lander Ministers of Science for the Internationalization of the Higher Education Institutions in Germany. Specific mobility programs for staff are foreseen for researcher*, teaching staff and PhD candidates and postdocs. DAAD, the Alexander von Humboldt, the German Research Foundations and Max-Plan-Gesellschaft offer funding for related activities. There are not quantitative targets related to staff mobility. Rates of participation collection exists and a website providing information about all mobility schemes for staff is available.	Mobility of Staff is included within the multiannual strategic planning of the Ministry (Ministerial Decree 827 of 2013), that foresees an increase in the number of visiting professors, participation in EU Programs and the recruitment of foreign scholars. Also short-term programs are available. There is not quantitative target set. 'Increase mobility' is mentioned in general. Rates of participation are considered as collected but empirical evidence is not available. There is not a website providing information about all the available programs for staff mobility.
	Quality Assurance Procedures		Student Mobility and Internationalisation of curricula are considered in QA procedures.	Student Mobility and internationalisation of curricula are considered in QA procedures. Joint Degrees faces more flexible QA criteria.
Economy and Labour Market/ Research and Development	Funds for mobility		DAAD acts as the key mediator between the governmental bodies and HEIs to promote mobility beyond Erasmus scheme, and is funded by the Federal Ministry of Higher Education and Research, that provides the funds allocated to other internationalization activities (National Report 2015). Funds: STIBET / PROFIS. A recent reform transformed one of the key scholarship, a sort of annual stipendium, 50% in grants and 50% loans. Lander may have additional funds, as this is true for higher education institutions.	A number of scholarships are granted to domestic and foreign students directly by different ministries according to different frameworks of bilateral cooperation. MIUR allocates 12 millions of euros per year to HEIs in order to integrate grants for mobility, study and placements abroad (DOCM of 9 April 2001). The 'Fondo to Support Mobility of Students' has been established by the law 170 of 11 July 2003, and provided supplementary funds for Erasmus and additional mobility actions (NR 2003). Universities have established specific channels to finance mobility. Erasmus funding covers the large majority of exchanges.
	Grants for mobility		Standard Individual scholarships for mobility purpose provided by the DAAD, such as the Bagot and the Free Mover Scholarship. Further grants are provided by the Begabtenförderungswerke and other following specific exchanges undertaken according the main national on-going framework (according to the DAAD network, the one of the other main stakeholders, HEIs, and EU initiatives within and across Europe).	Each student awarded by a grant within the country can keep it abroad, and the grant is in increased of € 500 per month, as foreseen by the DPCM of 9 April 2009. In some case, grants can cover travel expenses and language courses (NR 2015). Erasmus cover the most of exchanges. Beyond it, student may apply to ministerial, regional and HEIs scholarships, on which systematic evidence is not available.
	Portability of grants and loans		All grants and loans are portable in Germany, according to some criteria (i.e. n. of grants, destination countries).	Only some grants are portable in Italy. Loans are instead not portable.

TABLE VII (continued): 'Overcoming obstacles to Mobility' Direct Comparison Overview

Policy Area	Bologna Measures	Indicator	GERMANY	ITALY
Immigration Policies	Relation between BP and immigration policy		A first revision of immigration law has been done in Germany before the aftermath of Bologna. The Aliens Act has been firstly revised in 1999, while in January 2005, the 'Immigration law' entered in force (Ferenc and Wächter 2012). Regulation resulted in 'easier access' to the German higher education system for study, research and employment. The entering in force of the Residence Act (Aufenthaltsgesetz) and of the Freedom of Movement Act (EU-Freizügigkeitgesetz) provided more flexible option for studying and working.	The relationship interlinking immigration laws and the Italian higher education system is strongly shaped by the constitutional background of public and free education, as according to article 34 of Italian Constitution (ENS 2012). This report systematically presents how a number of main actors are strongly involved in the realm of immigration visa for educational reason, notably the Ministries of Foreign and Internal Affairs and the one of Labour and Social Affairs, with the Ministry of Education and University, as well as the Permanent Conference State-Region. It is the former who lead the process, publishing every year a decree with the number of established available places for non-nationals within the higher education system. The Directorate General of Immigration, within the Ministry of Labour and Social Affairs, is strongly involved and the actor that may supply the lack of annual quotas by the Ministry of Foreign Affairs. The ESN report released in 2012 provide a systematic overview of the development of immigration laws and the implication of Bologna Process until 2012.
	for studying and research	immigration laws for studying	Mobility of researchers and students was at the centre of a reform of the Aliens Act already in 1998 (NR 2002). The reform was meant to enable BAföG support also to foreign students. PhD students may enter Germany due to research activities, and the article 20 of the Residence Act also ensure unrestricted access to the German market for their spouses, as the latter national report declares. Mobility of researchers and students was at the centre of a reform of the Aliens Act already in 1998 (NR 2002). Non-EU students are also granted one-year residence permit that need to be renewed every year for security reasons, and may stay up to 90 days within the countries while they seek employment.	In principle, the Turco-Napolitano Law (40/1998) explicitly states for the first time that also extra-EU foreign student held the right to pursue public education in Italy, until the highest possible grade. Regulations on this realm have been revised a number of time, as in 1999, 2002 and later in 2004 (Presidential Decree no. 394/1999, Law no. 189/2002, Presidential decree no. 334/2004; Directive 2004/114/EC and 2005/771/EC, regarding the admission of third-nationals for the purposes of study and research implemented by Legislative decree no. 154/2007 and no. 17 of 9th January 2008 (EMN 2012)). With the Legislative Decree n. 104 of 13 September 2013, students are entitled to visas that have the same duration of their study programmes. Immigration and visa procedures are mentioned as improved.
	for work	immigration laws for working	As for PhD, Visa procedures have been improved also for researchers and scholars. Procedures have been simplified also for non-EU researchers. Differently from before, they are granted by the central administration of higher education institutions rather than by individual institutions.	The Legislative Decree n. 104 of 13 September 2013 simplified visa procedures also for international staff.

TABLE VII (continued): ‘Overcoming obstacles to Mobility’ Direct Comparison Overview

Policy Area	Bologna Measures	Indicator	GERMANY	ITALY
Immigration Policies	language tests		The DaF Institute/Test has been developed in order to facilitate the acquiring of language requirement by foreign students who wish to apply for studying and researching in Germany. This certificate ensures, as according to residence and employment laws, easier regulation for non-EU students that holds a valid residence permits in another European country, that once receive the admission by a German Higher education institution will not have to provide again such certificates to national authorities as before.	Adequates knowledge of the Italian languages may be confirmed by Consular Representation, or by certificated released by the ‘Dante Alighieri’ Society (PULDA), the University of Roma Tre and University of Foreigners of Siena and Perugia. Also Italian Cultural Institutes abroad may certify the knowledge of Italian languages, fundamental requisite to apply for a visa in educational reasons.
Communication Policies	Information and Awareness Campaign	Provision for information	Comprehensive information’s about all mobility programs is provided trough a website by the DAAD. The country has a information website (set up by DAAD) about its education system and exchanges, related to outgoing and incoming mobility, for students and staff mobility.	A National Register of Students and Graduates has been set up in 2003, and together to CIMEA it should provide information about mobility. CINECA provides interactive platforms for the retrieval of agreements with foreign universities, but it lack updated informations. Information are collected also trough the AlmaLaurea database and surveys; Specific effort to collect information about mobility have been undertaken with the Survey of doctoral student in Italy coordinated by Fondazione De Benedetti, the Milan International Student Survey, emerged precious to increase information and awareness about the Italian landscape of mobility. The MAECI provides some information on scholarship for both domestic and foreign students in its website.
		Institutional Campaigns	Germany developed the first systematic campaign focused internationalization and academic mobility about 2000, with the brands ‘Study in Germany’ and ‘Research in Germany’. ‘Gate Germany’ is a promotion alliance to which HEIs can subscribe set up by the DAAD, the national agency (ACA 2012). In June 2008, the German Rectors’ Conference (HRK), working under commission to the BMBF, held a seminar entitled ‘Penalized for Being Mobile’, which highlighted the action that needs to be taken in this area, especially in connection with financial preparation for retirement. Another relevant effort is ‘GATE Germany’, a consortium founded by the DAAD and the HRK, which uses BMBF funding to organise marketing for all study and research programmes in Germany. In 2007, nearly € 6 million were spent within the GATE-Germany framework on relevant measures. The project KISSWW.de is an online communication and information platform for young researchers. It cooperates with numerous partners from the education, consultancy and media sector and provide information and advice on career topics, funding opportunities and funding organisations.	The Study in Italy portal have been developed by the MIUR, CIMEA, and CINEMA, available in five languages, that provide information about Italian education supply. The new portal University4 has been developed to tackle the lack of information about mobility, jointly by CRUI, CINECA and all Italian universities (available in Italian and English). Lack of information and awareness about mobility are however perceived as one of the biggest obstacles to mobility.

Sources: author research, German and Italian national reports 2002-2015; Ferenet and Watcher (2012); EMN (2012)

5. Discussion of the findings

Clear and strong policy rationales linked to the promotion of mobility emerge before BP and evolve strategically over the time in Germany. The international dimension and the promotion of mobility have been explicitly linked to the overall development of the country in 2004 and 2009, and the country is in a very advance level of developing a ‘fully fledged academic mobility policy’. Thanks to the DAAD, it is involved in pioneering activities for the EHEA with the British Council and Dutch Nuffic. The *established role of AM* appears as a primary difference in comparison to Italy, where the dearth of a strategic approach is evident. While the scholar mobility tradition the country inherited surely play an important role in the current landscape of international mobility in Italy, mobility seems to have (partially) gained the agenda of the national level of policy making only during the very last development.

Beyond the *dearth of a national strategy*, a second crucial difference between the countries lies in the *absence of a key national player*. While the co-ordinated role of DAAD emerge in Germany, measures implemented in Italy appear strongly fragmented among a plethora of different actors between promoters, providers and funders, and mostly to rely European schemes or Joint and Double Programs.

A '*lack of resource*' oriented discourse also strongly emerges within Italian documents, while in Germany emerged financial support of different kind, ranging from funds for structural mobility to ad hoc financial support for higher education institutions, passing by individual scholarships both for study, research and teaching, with related improvement of interlinked policy areas, such as immigration, communication and funding. In short, this evidence adds insights to the resulting Italian panorama marked by the dearth of clear rationales at the very core of the domestic promotion of AM in Italy, appeared as vanished soon after the implementation of basic BP shared measures and European driven schemes.

6. Conclusion

This article began asking whether the supra-national stimulus of BP resulted capable to shape the 'domestic promotion of academic mobility' and the extent to which this translated in the occurrence of policy convergence in domestic policies between signatories' countries in light of its complex multilevel governance and non-binding nature.

It investigated the transversal pillar of AM within BP, and it took two countries sharing a long tradition of scholar mobility, both of them founders of BP process itself in light of overlapping policy rationales at the national level of policy making, as well as due to their similarities.

The empirical evidence collected let emerge elements not suggesting the occurrence of (delta) policy convergence between the domestic policies interrelated to AM under BP stimulus in Germany and Italy in the span of time going from mid-nineties onwards. This is true, interesting, also at the level of policy discourse, as BP develops over the time. Therefore, this analysis suggests that BP may have presented an ‘window of opportunity’ for both countries to pursue domestic matching national rationales at time zero, the aftermath of BP, evolved soon after according to very different trajectories, in line with past research.

Despite the several similarities in place within the countries, the empirical evidence appears in line with previous evidence that focused on the extent to which domestic context matter. Between the domestic factors that may have – at the very least – shaped the occurrence of policy convergence in national policies interrelated to the promotion of academic mobility, appear of specific salience in this analysis the presence/absence of clear domestic policy goals, the country organizational and coordination capacity and the presence/absence of a clear implementer body – specifically emerged in Germany with the DAAD. Moreover, the availability of resources, as the Italian case points out.

This article sheds light on the additional value offered by the transversal pillar of AM when approached beyond the single HE field. Further research may advance its scope including a detailed analysis of the BP supranational level of policy making and its interplay with the domestic arena. Indeed, further research may test the occurrence of policy convergence according to this framework in different national contexts, so to advance the extent of empirical evidence available on the promotion of AM across the EHEA.

7. Bibliography

- ALTBACH, Philip, REISESBERG, Liz and RUMBLEY, Laura – *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution – Executive Summary*. A report prepared for the UNESCO. Paris: UNESCO, 2009.
- Bergen Communiqué – *The European Higher Education Area – Achieving the Goals – Conference of European Ministers Responsible for Higher Education*, 2005.
- BENNET, Collin J. – What is Policy Convergence and What Cause it?, *British Journal of Political Science*. Cambridge University Press. Vol. 21, n.º 2 (1991), pp. 215-233.
- Berlin Communiqué – *Realizing the European Higher Education Area – Communiqué to the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education*, 2003.
- Bologna Declaration – *The Bologna Declaration of 19 June 1999 – Conference of European Ministers Responsible for Higher Education*, 1999.
- Bologna Follow-Up Working Group – *Indicators on International Student Mobility for assessing the Bologna Process*, Eurostat, 2010.
- Bologna Follow-Up Working Group – *Report on 2012-2015 BFUG Group on Mobility and Internationalization*, 2015.
- Bologna Process – *National Report Germany – Present Situation and Follow-up until the Conference in Berlin*, 2003.
- Bologna Process – *National Report Germany*, 2004-2005.
- Bologna Process – *National Report Italy*, 2004-2005.
- Bologna Process – *National Report Germany*, 2004-2005.
- Bologna Process – *National Report Italy*, 2004-2005.
- Bologna Process – *National Report Germany*, 2007.
- Bologna Process – *National Report Italy*, 2007.
- Bologna Process – *National Report Italy*, 2009.
- Bologna Process – *National Report Germany*, 2009.
- Bologna Process – *National Report Germany*, 2012.
- Bologna Process – *National Report Italy*, 2012.
- Bologna Process – *National Report Regarding the Bologna Process Implementation 2012-2015*, Germany, 2015.
- Bologna Process – *National Report Regarding the Bologna Process Implementation 2012-2015*, Italy, 2015.
- BORRÁS, Susana and RADAELLI, Claudio M. – The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy. *Journal of European Public Policy*. Vol. 18, n.º 4 (2011), pp. 463-484.
- British Council and German Academic Exchange Service (DAAD) – *Going Global 2014*, 2014.
- CAPANO, Giliberto, HOWLETT, Michael and RAMESH, M. – *Varieties of Governance*. London: Palgrave, 2015.

- CAPANO, Giliberto – Government continues to do its job. A comparative study of governance shifts in the higher education sector. *Public Administration*. Vol. 89, n.º 4 (2011), pp. 1622-1642.
- CAPANO, Giliberto and PIATTONI, Simona – From Bologna to Lisbon: the political uses of the Lisbon 'script' in European higher education policy. *Journal of European Public Policy*. Vol. 18, n.º 4 (2011), pp. 584-606.
- CURAJ, Adrian et al. – *Mobility – Part IV in European Higher Education at the Cross Road: Between the Bologna Process and National Reforms*, Springer, 2012.
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK – *Immigration of International Student in Italy*. Brussels: EMN, 2012.
- EURYDICE – *Focus on Higher Education in Europe 2010: The Impact of the Bologna Process*. Brussels: EURYDICE, 2010.
- FERENCZ Irina and WÄCHTER, Bernd – *European and National Policies for Academic Mobility: Linking Rhetoric, Practice and Mobility Trends*, ACA Papers on International Cooperation, Lemmens, 2012.
- KERR, Clark – *The Future of Industrial Societies*. Cambridge: Harvard University Press, 1983.
- DELOITTE – *Researchers' Report 2013 – Country Profile*, Germany, 2013.
- DIMAGGIO, Paul J. and POWELL, Walter W. – The iron cage revisited. Institutionalized isomorphism and collective rationality in organizational fields. In POWELL, Walter W. and DIMAGGIO, Paul J. (eds.) – *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press, 1991, pp. 63-82.
- GREEN, Thomas – *Predicting the Behaviour of the Education System*. New York, Syracuse University Press, 1990.
- HALL, Peter A. – Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*. Vol. 25, n.º 3 (1993), pp. 275-296.
- HEINZE, Torben and KNILL, Christoph – Analysing the differential impact of the Bologna Process: Theoretical Considerations on National Conditions for International Policy Convergence. *Paper* presented at the ECPR Joint Session, Helsinki, 2007.
- HÉRITIER, Adrienne – The Accommodation of Diversity in European policymaking and Its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork. *Journal of European Public Policy*. Vol. 3, n.º 2 (1996), pp. 149-176.
- HOLZINGER, Katharina and KNILL, Christoph – Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy*. Vol. 12, n.º 5 (2005), pp. 775-796.
- HOLZINGER, Katharina and KNILL, Christoph – Competition, Cooperation and Communication. A Theoretical Analysis of Different Sources of Environmental Policy Convergence and Their Interaction. Working paper. *IHS Political Science Series*. N.º 102 (2005).
- HUISMAN, Joroen and VAN DER WENDE, Marijk – The EU and Bologna: Are Supra and International Initiatives Threatening Domestic Agenda?. *European Journal of Education*. Vol. 39, n.º 3 (2004), pp. 349-357.
- ITALIAN MINISTRY FOR EDUCATION - UNIVERSITY AND RESEARCH – *National Report on the Implementation of the Bologna Process*, July 2003.

- KNIGHT, Jane – Student Mobility and Internalization: trends and tribulations. *Research in Comparative & International Education*. Vol. 7, n.º 1 (2012), pp. 20-33.
- KNILL, Christoph – Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*. Vol. 12, n.º 5 (2005), pp. 764-774.
- LENSCHOW, Andrea, LIEFFERINK, Duncan and VEENMAN, Sietske – When the birds sing. A framework for analysing domestic factors behind policy convergence. *Journal of European Public Policy*. Vol. 12, n.º 5 (2005), 2005, 797-816.
- LOMBARDINO (n.d.) – *L'Università Italiana e la Sfida dell'Internazionalizzazione, Centro di Eccellenza Altiero Spinelli (CeAS)*, Università degli Studi Roma Tre MAECI and MIUR, *Strategia per la Promozione all'Estero della Formazione Superiore Italiana 2017-2020*, 2017.
- MAASSEN, Peter and STENSAKER, Bjørn – The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications. *Higher Education*. Vol. 61, n.º 6 (2011), 2011, pp. 757-769.
- MUSSELIN, Christine – Is the Bologna Process a move towards a European Higher Education Area?, Paper presented at the Third Conference on Knowledge and Politics, University of Bergen, 2005, 18-20 May.
- MURPHY-LEJEUNE, Elizabeth – The Student Experience of Mobility, A Contrasting Score. In BRYAM, Mike and DEVIN, Fred – *Student, Staff and Academic Mobility in Higher Education*. Cambridge: Cambridge Scholarship Publishing, 2008.
- OECD – *Key Development and Policy Rationales in Cross-Border Post-Secondary Education*. Paris: Organization for Economic and Community Development, 2004.
- OECD – *Education at a Glance 2010*. Paris: Organization for Economic and Community Development, 2010.
- OECD – Indicator C4: Who studies abroad and where?. In *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2014.
- PAPATSIBA, Vassiliki – Political and Individual Rationales of Student Mobility: A Case-Study of ERASMUS and French Regional Scheme for Studies Abroad. *European Journal of Education*. Vol. 40, n.º 2 (2005), pp. 173-188.
- PAPATSIBA, Vassiliki – Making Higher Education More European Trough Student Mobility? Revisiting the EU initiatives in the context of the Bologna Process. *Comparative Education*. Vol. 42, n.º 1 (2006), pp. 93-111.
- Prague Communiqué – *Towards the European Higher Education Area – Communiqué of the meeting of European Ministers in Charge of Higher Education*, 2001.
- RADAELLI, Claudio M. – Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*. Vol. 12, n.º 5 (2005), pp. 924-943.
- SÁ, Creso and SABZALIEVA, Emma – The Politics of the Great Brain Race: Public Policy and International Student Recruitment in Australia, Canada, England and the USA. *Higher Education*. Vol. 75, n.º 2 (2017), pp. 231-253.
- STRANG, David and MEYER, John W. – Institutional conditions for diffusion. *Theory and Society*. Vol. 22, n.º 4 (1993), pp. 487-511.
- TEICHLER, Ulrich – International Student Mobility in Europe in the Context of the Bologna Process. *Journal of International Education and Leadership*. Vol. 2, n.º 1 (2012).

- TEICHLER, Ulrich – Student Mobility in Europe: The Informational Values of Official Statistics and Graduate Surveys. In CURAJ, Adrian et al. – *European higher Education at the Crossroads; Between the Bologna Process and National Reforms*. Dordrecht: Springer, 2012, pp. 485-509.
- VAN DAMME, Dirke – The search for Transparency: Convergence and Diversity in the Bologna Process. In VAN VUGHT, Frans – *Mapping the Higher Education Landscape*. Dordrecht: Springer, 2009.
- VAN DER HIJDEN, Peter – Mobility Key to the EHEA and ERA. In CURAJ, Adrian et al. – *European Higher Education at the Crossroads: Between the Bologna Process and National Reforms*. Dordrecht: Springer, 2012.
- VEIGA, Amélia and NEAVE, Guy – Managing the Dynamics of the Bologna Reforms: How institutional Actors Re-Construct the Policy Framework. *Education Policy Analysis Archives*. Vol. 23, n.º 59 (2015), pp. 1-40.
- VÖGTLE, Eva Maria – *Higher Education Policy Convergence and the Bologna Process: A Cross-National Study*. London: Palgrave MacMillan, 2014.
- UNESCO – *The Bologna Process: Its Impact in Europe and Beyond, Crosier and Parveva for UNESCO: International Institute for Educational Planning*, 2013.
- WITTE, Johanna – Aspired Convergence, Cherished Diversity: Dealing with the Contradiction of Bologna. *Tertiary Education and Management*. Vol. 14, n.º 2 (2008), pp. 81-93.
- WITTE, Johanna – *Change of Degrees and Degrees of Change: Comparing Adaption of European Higher Education System in the Context of the Bologna Process*. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), 2006, PhD thesis.

ANNEX I

TABLE I: National Implementation of Academic-Mobility related measures/ schemes/policies under Bologna Measure according to the EURYDICE (2010) Report

		Status of Recognition of Prior Learning	ECTS Credit System	Diploma Supplement	National Mobility Benchmarks/ targets			Priority Regions for attracting Students
					National Policy	Outbound target	Inbound target	
AD	Andorra		*	*				*
AL	Albania		*	*				*
AM	Armenia		*	*				*
AT	Austria	*	*	*		*		*
AZ	Azerbaijan	*	*	*	*	*		*
BA	Bosnia and Herzegovina		*	*				*
BE	Belgium G		*	*				*
BE	Belgium F	*	*	*				*
BE	Belgium Flem	*	*	*		*	*	*
BG	Bulgaria		*	*				*
CH	Switzerland	*	*	*		*		*
CY	Cyprus		*	*				*
CZ	Czech Republic	*	*	*		*	*	*
DE	Germany	*	*	*	*	*	*	*
DK	Denmark	*	*	*	*			*
EE	Estonia	*	*	*		*	*	*
EL	Greece	*	*	*				*

Academic Mobility within the framework of the Bologna Process:
About Policy Rationales, Patterns of Development and Convergence

TABLE I (continued): National Implementation of Academic-Mobility related measures/schemes/policies under Bologna Measure according to the EURYDICE (2010) Report

		Status of Recognition of Prior Learning	ECTS Credit System	Diploma Supplement	National Mobility Benchmarks/targets			Priority Regions for attracting Students
					National Policy	Outbound target	Inbound target	
ES	Spain	*	*	*	*			*
FI	Finland	*	*	*	*	*	*	*
FR	France	*	*	*	*	*	*	*
GE	Georgia	*	*	*				*
HR	Croatia	*	*	*		*		
HU	Hungary	*	*	*				*
IE	Ireland	*	*	*			*	*
IS	Iceland	*	*	*				
IT	Italy	*	*	*	*			*
LI	Liechtenstein	*	*	*				*
LT	Lithuania	*	*	*	*	*	*	*
LU	Luxembourg	*	*	*				
LV	Latvia	*	*	*				*
MD	Moldova	*	*	*				*
ME	Montenegro	*	*	*				*
MK	Former Rep. Of Montenegro	*	*	*				*
MT	Malta	*	*	*		*		
NL	Netherlands	*	*	*	*	*	*	*
NO	Norway	*	*	*				

TABLE I (continued): National Implementation of Academic-Mobility related measures/schemes/policies under Bologna Measure according to the EURYDICE (2010) Report

		Status of Recognition of Prior Learning	ECTS Credit System	Diploma Supplement	National Mobility Benchmarks/targets			Priority Regions for attracting Students
					National Policy	Outbound target	Inbound target	
PL	Poland	*	*	*				
PT	Portugal	*	*	*	*		*	*
RO	Romania	*	*	*	*			*
RS	Serbia		*	*				*
RU	Russia	*	*	*				*
SE	Sweden	*	*	*				*
SI	Slovenia	*	*	*				*
TR	Turkey		*	*				*
UA	Ukraine		*					
UK	UK - ENG, WLS, NIR	*	*	*		*	*	*
UK	UK - SCOT	*	*	*	*			*
VA	Holy See	*	*	*				*

Source: Elaboration of the author of EURYDICE (2010), Focus on Higher Education in Europe 2010: The Impact of the Bologna Process

**LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DO CONHECIMENTO NO DOMÍNIO
DA SEGURANÇA E DEFESA NA UNIÃO EUROPEIA: O CASO
DO ERASMUS MILITAR EM PORTUGAL**

**LIBERTY OF THE CIRCULATION OF KNOWLEDGE IN THE FIELD
OF SECURITY AND DEFENSE IN THE EUROPEAN UNION: THE CASE
OF MILITARY ERASMUS IN PORTUGAL**

*Reinaldo Saraiva Hermenegildo*¹³²

ORCID: 0000-0002-8608-4983

Resumo: O objetivo do presente capítulo é explicar como evoluiu a liberdade de circulação do conhecimento e mobilidade no âmbito europeu nos domínios da segurança e defesa. Partindo da evolução do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça e da Política Comum de Segurança e Defesa vamos enquadrar os mecanismos que estas políticas desenvolveram e se interligam com a circulação do conhecimento a nível europeu. Por outro lado, procuramos explicar os caminhos e métodos aparentemente divergentes que ambas as políticas seguiram, tendo como foco prioritário o caso português. Vamos dar um enfoque especial ao desenvolvimento do Erasmus militar, procurando

¹³² As posições expressas pelo autor não representam nem responsabilizam as instituições a que pertence.

explicar ainda a sua fraca implementação e desenvolvimento a nível nacional, pese embora haja uma necessidade premente do seu incremento, dada a necessidade de difusão do conhecimento, da integração e de internacionalização académica das Instituições de ensino superior militares e policiais. Por fim, procuramos identificar as diferentes metamorfoses, constrangimentos e desafios do Erasmus militar em Portugal, bem como a sua necessidade de implementação e incrementação para a credibilidade das Instituições militares e policiais, do país e do fortalecimento do conhecimento nos domínios da segurança e defesa da União Europeia.

Palavras-chave: Erasmus militar; Identidade; Segurança e Defesa; Circulação do conhecimento

Abstract: The aim of this essay is to explain how the evolution of free movement of knowledge and mobility occurred at a European level within the fields of security and defense. Building on the evolution of the Area of Freedom, Security and Justice in addition to the Common Security and Defense Policy, we frame the systems developed by these very policies and how they are interlinked with the circulation of knowledge at a European level. On the other hand, we also try to explain the apparently divergent paths and methods that both policies followed, while focusing on the exploration of the Portuguese case. We offer primary attention to the development of Military Erasmus in order to demonstrate its weak implementation and development at national level, despite the urgency in its application. This is a necessity which derives from the need to disseminate knowledge, integration and academic internationalisation of military and police institutions of higher education. Finally, we strive to determine the various mutations, con-

straints and challenges faced by Military Erasmus in Portugal, as well as establish the importance of its implementation/development to the credibility of national military and police institutions as well as the strengthening of knowledge in the fields of security and defense of the European Union.

Keywords: Military Erasmus; Identity; Security and Defense; Movement of Knowledge

Introdução

No presente capítulo procuramos explicar como evoluiu a liberdade de circulação do conhecimento e mobilidade no âmbito da União Europeia (UE) nos domínios da segurança e defesa, ao nível do *European Community Action Scheme for the Mobility of University Students* (Erasmus) militar, com especial realce para o seu desenvolvimento em Portugal¹³³.

Tendo como ponto de partida a evolução do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) e da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) vamos enquadrar os mecanismos que estas políticas desenvolveram e se interligam com a circulação do conhecimento a nível europeu. Por outro lado, procuramos explicar os caminhos e métodos aparentemente divergentes que ambas as políticas seguiram, tendo como foco prioritário o caso português.

Os estudos sobre o Erasmus militar são altamente parcos e insuficientes. Existe um conjunto vasto de publicações de Sylvain Paile, umas com uma base académica, outras de carácter mais institucional.

¹³³ Restringimos o estudo à Academia Militar por ser o estabelecimento de ensino que está mais avançado neste domínio e a instituição que mais tem participado neste e noutros Programas de mobilidade europeia, ao nível do ensino superior e policial em Portugal.

Os seus estudos, apesar de por vezes serem apenas descritivos, são importantes pelo diagnóstico que fazem sobre o Erasmus militar, a sua génese, evolução e problemáticas do Programa. Em Portugal, apenas encontramos dois textos de Pedro Ferreira da Silva em coautoria com o autor ora referido¹³⁴, em que explicam a génese do Erasmus militar e o lançamento da primeira ação de formação. Na Academia Militar (AM) foi também realizado um trabalho de investigação da autoria de Bruno Ferreira, que procura estudar o papel do Erasmus militar no reforço da identidade de segurança e defesa¹³⁵. Apesar da utilidade dos textos, estes carecem de uma base teórica e de uma análise científica distanciada temporalmente, sendo também o propósito deste nosso estudo, que esperamos que venha colmatar esta lacuna e contribuir para o início da discussão e aprofundamento destas matérias.

As teorias da integração europeia fornecem-nos uma grelha de análise que nos permite compreender e explicar a génese e a evolução do Programa Erasmus em geral, e do Erasmus militar em particular. Sendo que o intergovernamentalismo é útil sobretudo para explicar o Erasmus militar, enquanto para explicar o Erasmus já é possível o recurso a um quadro mais vasto de explicação, nomeadamente o construtivismo.

Ambos os Programas têm em comum o facto de procurarem incrementar e fortalecer a identidade europeia. Por sua vez, o Erasmus tem como objetivo também facilitar o acesso no futuro ao mercado de trabalho dos estudantes; enquanto o Erasmus militar visa contri-

¹³⁴ SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – A Small Step for Capability a Significant Leap for “Military Erasmus”. *Nação e Defesa*, n.º 125 (2010), pp. 259-272. SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – European Security and Defence Policy Seminar, Lisbon 2009 creating the future human capabilities of the CSDP. *Studia Diplomatica*, Vol. LXIII, n.º 1 (2010), pp. 43-57.

¹³⁵ FERREIRA, Bruno – *Programa de Erasmus militar como reforço da identidade de segurança e defesa*; sob a orientação de José Feliciano. Lisboa: Academia Militar, 2010. Trabalho de Investigação Aplicada do Mestrado Integrado em Ciências Militares, na especialidade de Artilharia.

buir para uma maior interoperabilidade entre as Forças Armadas (FA) dos diferentes Estados-membros. Com efeito, importa destacar que o Erasmus militar de forma direta abrange as Escolas que formam oficiais para as FA¹³⁶ e não instituições destinadas à formação de oficiais de polícia.

No caso português, encontramos uma situação mista em que temos uma Força de Segurança de natureza militar (Guarda Nacional Republicana – GNR) em que os futuros oficiais frequentam (um)a Academia Militar, e assim, podem em alguns Programas e ações aceder ao Erasmus+ e ao Erasmus militar (matérias PCSD e/ou conexas)¹³⁷; enquanto temos outra Força de Segurança¹³⁸ (Polícia de Segurança Pública), que possui um Instituto próprio, em que pretende candidatar-se ao Erasmus+ em 2018¹³⁹. Mas não existe um *Erasmus policial* ou de *segurança interna*, no âmbito do ELSJ¹⁴⁰ ou da UE, destinado em específico aos alunos das forças policiais europeias.

¹³⁶ No caso português temos a Escola Naval (EN), a Academia Militar (AM) e a Academia da Força Aérea (AFA).

¹³⁷ As Escolas de ensino superior militar desde que cumpram os requisitos podem também participar no âmbito do Erasmus, sendo que apenas a AM e EN participam. [Acedido a 05 de abr. 2018]. Disponível em: https://academiamilitar.pt/images/site_images/internacional/eche.pdf e http://escolanaval.marinha.pt/pt/relacoesexternas_web/Documents/Carta%20de%20Erasmus.pdf.

¹³⁸ Em Portugal existem também serviços de segurança, nomeadamente a Polícia Judiciária, Serviço de Informações e Segurança e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, mas estes não possuem um estabelecimento de ensino superior destinado a formar os seus elementos para o ingresso nos seus quadros.

¹³⁹ ISCPSSI, *Plano Estratégico do ISCPSSI*, 2017-2020. Lisboa: ISCPSSI, 2017, pp. 21 e 28. [Acedido a 20 de mar. de 2018]. Disponível em: <http://www.iscpsi.pt/OInstituto/InstrumentosDeGestao/PlanosERelatoriosDeAtividades/Paginas/default.aspx>.

¹⁴⁰ Existe circulação do conhecimento, através de acordos bilaterais e no âmbito de determinadas políticas do ELSJ, bem como a formação realizada através de diversas agências da União, nomeadamente da Agência da União Europeia para a Formação Policial (anterior Academia Europeia de Polícia – CEPOL). Contudo, esta é destinada a elementos policiais que já se encontram no quadro das diferentes instituições, além de que a globalidades das formações não terem enquadramento ao nível do ensino superior. Existem exceções como o mestrado internacional *European Joint Master Programme*, organizado pela CEPOL, em sete módulos, lecionado em diferentes Estados, destinado aos países e agências da UE. Mas este tem um propósito, enquadramento e objetivos di-

No que concerne ao Erasmus (militar) ao nível do ensino superior militar/policial temos um panorama de geometria variável, pelo que descrevemos supra. Mas também porque cada academia participa de forma diferente, com graus de prioridades/empenhamento aparentemente distintos no Erasmus militar. Em relação ao Erasmus+, as diferenças ainda são mais abissais – a AM e a EN participam, com graus de participação diferenciados.

Desta forma, podemos realçar alguns aspetos que diferenciam estas duas matérias. Temos de um lado, o ELSJ, cuja globalidade das matérias são de natureza supranacional¹⁴¹, mas não existe um Programa Erasmus específico para este domínio, tendo em vista o fortalecimento da identidade europeia, a interoperabilidade, o intercâmbio, a criação de redes e a socialização dos futuros oficiais que interatuam neste Espaço tendo em vista tornar o ELSJ eficaz, como consta inclusive de uma miríade de documentos das instituições europeias¹⁴².

Atente-se que o ELSJ é o domínio que engloba por excelência o campo das «liberdades», mas que ainda não possui uma verdadeira liberdade de circulação e mobilidade do conhecimento, ao nível do ensino superior específico (*Erasmus policial* ou de *segurança interna*),

ferenciados do Erasmus, embora existam tentativas de enquadrar este tipo de formação em programas inspirados no Erasmus.

¹⁴¹ Em matéria de formação os Estados-membros continuam a ser os principais responsáveis, cabendo à UE prestar apoio, até porque a União apenas tem competências «complementares» no domínio da Educação e formação, como decorre do artigo 165.º do Tratado de Funcionamento da UE.

¹⁴² Veja-se a título de exemplo o Programa de Estocolmo (ponto 1.2.6): «Para fomentar uma genuína cultura europeia no domínio judiciário e policial, é essencial intensificar a formação sobre questões relativas à União e torná-la acessível, de forma sistemática, a todas as profissões envolvidas na implementação do espaço de liberdade, segurança e justiça. Nestas incluem-se os juizes, os magistrados do Ministério Público, os funcionários judiciais, a polícia e os guardas de fronteira». [Acedido a 05 de abr. 2018]. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=PT).

mas apenas Programas inspirados no Erasmus¹⁴³. Importa igualmente destacar que quando falamos de mobilidade (Erasmus) esta distingue-se dos fenómenos migratórios tradicionais, uma vez que a primeira é limitada no tempo, voluntária e tipicamente ligada a indivíduos com educação superior¹⁴⁴.

Por sua vez, a PCSD está sujeita ao método intergovernamental, o que faz com que os Estados continuem a ter o controlo total sobre esta área. Mas desde 2008, implementaram um Programa de Erasmus militar, que embora ainda se encontre em fase de crescimento, contempla nos seus objetivos contribuir para uma identidade de segurança e defesa da UE e incrementar a sua interoperabilidade. Todavia, é neste modelo que existe menos interação e partilha, logo menos contacto, menor socialização e por consequência maiores dificuldades em criar uma identidade europeia.

O pressuposto de que um maior contacto interpessoal é um dos melhores métodos para promover uma identidade europeia continua a ter eco na atualidade¹⁴⁵, mas até agora não recebeu a devida atenção

¹⁴³ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Background – Justice and Home Affairs Council*. Brussels: Council of the European Union, 23 April 2010. CEPOL – *User Guide for Participants of the CEPOL Exchange Programme – Inspired by Erasmus*. Doc. N.º UG EXPR.001-5 (20/01/2015), UG EXPR.001-6 (23/11/2016), N.º UG EXPR.001-7 (23/11/2017). COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Draft Council Conclusions on the role of law enforcement cooperation in combating food crime*. N.º 15623/14, Brussels, 27 November 2014.

¹⁴⁴ HAUVETTE, 2010. Apud MAZZONI, Davide, ALBANESI, Cinzia, FERREIRA, Pedro D., OPERMANN, Signe, PAVLOPOULOS, Vassilis and CICOGNANI, Elvira – Cross-border mobility, European identity and participation among European adolescents and young adults. *European Journal of Developmental Psychology*, 2017, p. 2. DOI: 10.1080/17405629.2017.1378089.

¹⁴⁵ EUROPEAN COMMISSION – *The Erasmus Impact Study, Effects of mobility on the skills and employability of students and the internationalisation of higher education institutions*. Luxembourg: European Union, 2014.

académica¹⁴⁶. A mobilidade de jovens¹⁴⁷ pode ocorrer por uma série de motivos, contudo, a mobilidade para fins de educação é provavelmente a mais investigada, devido ao seu potencial impacto transformativo e formativo¹⁴⁸.

No presente texto vamos delimitar a abordagem ao Erasmus militar (PCSD), procurando focarmo-nos no caso português da Academia Militar, deixando assim de parte a vertente do ELSJ e um hipotético Erasmus neste domínio.

Organizamos o nosso ensaio da forma seguinte: uma introdução, onde elencamos os traços iniciais da problemática do Erasmus (militar); numa segunda parte, expomos de forma breve o quadro teórico-concetual; de seguida abordamos as linhas fundamentais da génese e propósitos do Erasmus, para depois nos focarmos na caracterização do Erasmus militar; por fim, fazemos uma análise comparativa do Erasmus e Erasmus militar e elencamos algumas fragilidades do Programa; terminamos, com as conclusões.

Enquadramento teórico-concetual

Do ponto de vista teórico, os estudos sobre o Erasmus são ancorados na questão de identidade e nos efeitos da mobilidade. No presente capítulo, além de termos em conta estes aspetos, procuramos também uma explicação através do conceito de europeização e das suas dimensões.

¹⁴⁶ SIGALAS, Emmanuel – Cross-border mobility and European identity: The effectiveness of intergroup contact during the ERASMUS year abroad. *European Union Politics*, n.º 11(2), 2010, p. 261.

¹⁴⁷ MAZZONI, D. et al., *op. cit.*, pp. 5-6, distingue adolescentes (14-19 anos) e os jovens adultos (20-30 anos).

¹⁴⁸ TRAN, L. T. – Mobility as becoming: A Bourdieuan analysis of the factors shaping international student mobility. *British Journal of Sociology of Education*, 37, 2016, pp. 1268–1289. MAZZONI, D. et al., *op. cit.*, p. 2.

O Erasmus enquadra-se num processo mais amplo, muitas vezes veiculado no discurso político, de «mundialização universitária», o qual designa a abertura crescente das universidades aos intercâmbios e aos estudantes internacionais. Este assunto foi assumido como importante, dado que as universidades estão ligadas à produção e difusão do conhecimento, enquanto participam na construção das elites políticas e económicas. Por outro lado, as ideias que são ensinadas, as investigações que são prosseguidas, os modos de pensamento que são privilegiados têm um impacto cada vez mais importante na sociedade, o que conduz a que as universidades se constituam como lugares de poder¹⁴⁹.

Um conceito central é o de europeização, que compreende os «processos de (a) construção, (b) difusão e (c) institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas políticos, estilos e crenças e normas partilhadas que são definidas e consolidadas inicialmente no processo político da UE e depois incorporadas nas lógicas dos discursos, estruturas políticas e políticas públicas domésticas»¹⁵⁰.

Segundo Caporaso, a europeização é um processo que se exerce no mínimo a dois níveis: o europeu e o nacional, não sendo um processo «*top-down*», nem linear, nem unívoco, mas um processo em que existe um «*feedback*», assente num processo evolutivo e complexo, não automático, e com dois sentidos, de forma interativa e adaptativa, através do qual a europeização funciona como um catalisador de convergência¹⁵¹.

¹⁴⁹ STRASSEL, Christophe – Les enjeux géopolitiques de la mondialisation universitaire. *Hérodote – Revue de géographie et géopolitique*, n.º 168 (2018), pp. 9-10.

¹⁵⁰ FEATHERSTONE, K. and RADAELLI, C. M. – *The politics of Europeanization*. Oxford: University Press, 2003, p. 17.

¹⁵¹ Ibidem. SALGADO, Rosa Sanchez et WOLL, Cornelia – L'européanisation et les acteurs non étatiques. In PALIER, Bruno et SUREL, *op. cit.*, pp. 145-191. ENOS-ATTALI, Sophie, JÖNSSON, Alexandra et SHEPPARD, Elizabeth – Phénomènes de convergence

Assim, o recurso ao conceito de europeização afigura-se também útil para essa explicação, nomeadamente o recurso às três dimensões da europeização: *downloading ou top-down* (influência da UE nas instituições, nas políticas e nos processos políticos internos dos Estados), *uploading ou bottom-up* (influência dos Estados-membros nas políticas, nos processos políticos e nas instituições da UE) e *cross-loading* (influência mútua entre Estados/transferência de e para outros Estados no seio da UE).

Seguimos Sigalas no respeitante à parte do quadro teórico, especialmente no que concerne à relação entre Erasmus e identidade europeia. Desde 1987, que a Comissão Europeia se interessou em implementar políticas relacionadas com a educação, a fim de promover um sentimento de identidade europeia entre os europeus e reforçar o apoio à integração europeia¹⁵², pese embora a parca base jurídica que os Tratados lhe conferem nesta matéria.

Theresa Kuhn também destaca alguns aspetos relevantes no que concerne à identidade, nomeadamente a sua ligação com a diferença da relação dos alunos «com» e «como» UE no processo de construção/incremento da identidade europeia¹⁵³. Assim, a identidade europeia pode ser concetualizada em termos de ligação e autoidentificação com a Europa e como Europeu¹⁵⁴, sendo que esta deve ter duas dimensões segundo Kristine Mitchell – «auto identificação como membro do grupo» e um «elemento afetivo» (sentimento de pertença conjunto)¹⁵⁵.

dans un contexte européen: quel rôle pour l'européanisation? In PALIER, Bruno et SUREL, Yves, *op. cit.* pp. 313-357.

¹⁵² SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, p. 243.

¹⁵³ KUHN, Theresa – Why Educational Exchange Programmes Miss Their Mark: Cross-Border Mobility, Education and European Identity. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, n.º 6 (2012), p. 996.

¹⁵⁴ Idem, p. 1000.

¹⁵⁵ MITCHELL, Kristine – Rethinking the 'Erasmus Effect' on European Identity. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, n.º 2 (2015), p. 331.

O debate académico sobre o significado, desejabilidade e viabilidade de uma identidade europeia comum ainda é próspero e ávido de maior aprofundamento. Contudo, a definição usual de identidade está baseada no paradigma do Estado-nação. Com o incremento da politização da UE, veio também uma discussão sobre o défice democrático, a fraca legitimidade da União e a necessidade de demonstrar que podia ser construída uma UE democrática. Assim, apesar da falta de consenso quanto ao défice e legitimidade da UE, este é devido à falta de uma identidade coletiva¹⁵⁶, o que nos conduz a um processo circular e vicioso.

O argumento baseado no paradigma do Estado-nação foi bastante criticado por um conjunto de correntes, dado ser inapropriado para o modelo da UE. A natureza híbrida da União, o quadro político multinível, o crescimento multicultural das sociedades europeias aparentam tornar anacrónica e obsoleta a questão de uma identidade europeia comum e supranacional¹⁵⁷.

O Erasmus foi concebido para promover uma identidade europeia como a nacional, embora o resultado desse desiderato implicasse e refletisse uma alteração do modelo e tipo de integração política. Porém, as características exatas de tal identidade nunca foram especificadas nos documentos da UE, para além de referências vagas a um património cultural europeu comum, embora seja assumido que desempenha um papel-chave na criação e aumento da identidade europeia¹⁵⁸.

O processo de socialização europeu não significa transferência de lealdade, do nível nacional para o europeu, mas um possível entrelaçamento de identidades – nacionais e europeias, e de interdependen-

¹⁵⁶ SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, p. 244.

¹⁵⁷ *Ibidem.*

¹⁵⁸ KUHN, Theresa, *op. cit.*, p. 998.

dências institucionais¹⁵⁹. A relevância das jurisdições, onde novas práticas e instrumentos legais emergem, conduz a um processo de socialização, a qual constrói também «uma nova realidade social»¹⁶⁰, em virtude do contexto pragmático e das práticas sociais nas quais os atores estão inseridos¹⁶¹.

De acordo com Inglehart a mobilização cognitiva é um requisito necessário, mas não suficiente, para a formação da identidade europeia. Por outro lado, pessoas com mais formação poderão ser mais propensas a adotar e promover ideias cosmopolitas e pró-europeias, hipóteses que Theresa Kuhn procura estudar¹⁶².

Partindo do entendimento de Deutsch as identidades coletivas podiam ser construídas através da integração supranacional, o que levaria a uma identidade supranacional, sendo que na linha de Fligstein, tendo por base esta teoria, se sublinhava que o incremento da mobilidade transfronteiriça promovia uma «identidade nacional europeia»¹⁶³.

Assim, segundo Easton uma identidade política é uma identidade coletiva compartilhada pelos membros de um grupo político coletivo que fornece à política o apoio público de que necessita para assegurar sua viabilidade e estabilidade a longo prazo. Já a identidade social definida por Tajfel's é aquela parte do autoconceito de um indivíduo

¹⁵⁹ HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva – Uma Matriz Teórica da «Segurança Interna» da União Europeia. *Nação e Defesa*, n.º 146 (2017), pp. 106-133.

¹⁶⁰ O'NEILL, M. – Security cooperation, conterterrorism, and EU-North Africa cross-border security relations, a legal perspective. *European Security*, N.º 24(3), 2015, p. 440.

¹⁶¹ BREMBERG, N. – The European Union as Security Community-Building Institution: Venues, Networks and Co-operative Security Practices. *Journal of common market studies*, N.º 53(3), 2015, p. 674.

¹⁶² KUHN, Theresa, *op. cit.*, pp. 998-999. Ver também MITCHELL, Kristine, *op. cit.*, p. 332.

¹⁶³ DEUTSCH, K., BURREL, S. A. and KANN, R. A. – *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1968 [1957]. FLIGSTEIN, N. – *Euro-Clash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2008. Apud SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, p. 245.

que deriva de seu conhecimento de pertencer a um grupo social (ou grupos) conjuntamente com o valor e significado emocional dessa associação¹⁶⁴.

Deste último conceito surgem duas dimensões fundamentais: auto-identidade e significado emocional, sendo que a identidade social é mais importante no caso da identidade europeia. Sigalas refere outras interpretações da identidade explicada por outros autores. Sendo que numa identidade social é necessário uma auto-compreensão do grupo político e uma distinção entre os membros do grupo e dos que estão fora do mesmo, que leva a um aumento da coesão e uma auto-visão positiva do grupo, muitas vezes à custa da imagem percebida do grupo externo¹⁶⁵.

O Erasmus pode contribuir para a construção de uma identidade, na medida em que os participantes têm contacto com outras culturas, do Estado hospedeiro e com estudantes de outros países, na qual se podem encontrar traços culturais comuns em relação a outros Estados e à Europa. Mesmo que esteja aquém de uma cultura plenamente desenvolvida, cria uma crescente consciência dos aspetos que unem e não dividem os europeus, sendo um passo em direção a uma identidade comum¹⁶⁶.

Outro elemento importante da identidade é o apego a um território, ou seja, a ideia de que as pessoas se sentem unidas não apenas em relação ao seu Estado-nação, mas também à Europa. Para Sigalas a operacionalização da identidade europeia em termos de auto-identidade, orgulho, coesão, semelhanças e apego geográfico, sem especificar o que significa ser «europeu» é obviamente uma solução imperfeita¹⁶⁷.

¹⁶⁴ EASTON, D. – *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons, 1965. TAJFEL'S, 1978, p. 63. Apud SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, p. 245.

¹⁶⁵ SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, p. 246.

¹⁶⁶ Apud SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, p. 246.

¹⁶⁷ SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, pp. 246-247.

É suposto que a mobilidade internacional reforce a identidade europeia, promova a autonomia e crie redes (*networks*). No entanto, esta perde eficácia se forem viagens de curto prazo. Por outro lado, era necessário que nesse contacto os participantes tivessem um *status* igual, a busca de objetivos comuns, apoio social e institucional e que esses pudessem levar a uma percepção de interesses e humanidade comum. Posteriormente, outros estudos vieram confirmar, que além das referidas condições originais, apenas uma era essencial, o contacto interpessoal, sendo que este devia proporcionar aos indivíduos a oportunidade de se tornarem amigos¹⁶⁸.

Contudo, também na linha construtivista, para os mecanismos de socialização poderem ser eficazes estes têm de ser de longa duração, o que não é o caso dos Programas Erasmus nas instituições de ensino superior militar, dado que estes muitas vezes se circunscrevem a viagens e estadias curtas. Desta forma, podemos considerar o «tempo» como uma determinante importante, bem com a qualidade do contacto¹⁶⁹.

O sucesso da adaptação a novos ambientes pode também desempenhar um papel importante na efetivação do Erasmus para promover a identidade europeia, dado que existe uma «oportunidade para interagir» com outros europeus. Apesar da sua importância, o contacto interpessoal não pode ser a única fonte de influência durante a estadia dos alunos em Erasmus. Por outro lado, as atitudes que os estudantes assumem perante a identidade europeia depende do local para onde vão estudar. A experiência e o *background* dos alunos são também uma condição para os resultados do Erasmus. Estudantes que vêm de famílias multiculturais, que possuem uma educação e conhecimentos superiores e falam diferentes línguas leva a que es-

¹⁶⁸ Apud SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, p. 247. Mazzoni, D., et al., *op. cit.*, 2017, pp. 2-5.

¹⁶⁹ SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, p. 247.

tejam numa posição melhor para desenvolver o fortalecimento de uma identidade europeia. No entanto, dificilmente uma investigação pode realmente demonstrar se a identidade europeia cresceu ao longo do tempo ou se os alunos Erasmus são simplesmente mais propensos a possuir uma identidade europeia¹⁷⁰.

Também não é claro se a experiência Erasmus os ajudou a socializar mais com estudantes do país anfitrião ou não. Já os estudantes com uma forte identidade europeia têm mais mobilidade do que os que não entram em regime de mobilidade, mas não porque têm experiências transfronteiriças em si mesmo¹⁷¹. A identidade é mais reforçada nos estudantes mais jovens, por isso é mais importante enviar alunos mais jovens, sendo estes os mais suscetíveis de transformar e onde poderá haver mais efeitos, uma vez que estes integram o «período crucial». O Erasmus incrementou o contacto interpessoal entre os europeus de diferentes nacionalidades, mas teve apenas um impacto positivo muito modesto na identidade europeia. O que explica que mesmo que o Erasmus aumente o contacto entre europeus de diferentes nacionalidades, não conseguiu reforçar a identidade na maioria deles. Outro fator que pode ser importante para analisar o seu impacto na identidade europeia é saber o país de origem e destino, bem como a sua posição perante as questões europeias¹⁷².

Erasmus: génese e propósitos

A criação do Mercado Comum vai ser um impulsionador do Erasmus dada a livre circulação. Por sua vez, entendia-se que o cresci-

¹⁷⁰ MITCHELL, Kristine, *op. cit.*, p. 333. SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, pp. 247-261.

¹⁷¹ WILSON, Iain – What should we expect of ‘Erasmus Generations?’, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, n.º 5 (2011), pp. 1113-1140.

¹⁷² MITCHELL, Kristine, *op. cit.*, p. 345. SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, pp. 247-261.

mento económico dependeria essencialmente da valorização dos recursos humanos, para a qual vieram contribuir para colocar em destaque uma «Europa do conhecimento»¹⁷³. Com efeito, este Programa nasce associado à vertente económica e evolui para um projeto que visava criar um espaço europeu de ensino europeu, funcionando como um instrumento de governança para favorecer a integração europeia e a mercantilização do ensino superior¹⁷⁴.

A criação do Erasmus integra-se numa linha que vinha a ser desenvolvida no espaço europeu de valorização do ensino, da ciência e da tecnologia, ainda anterior à própria construção jurídica das Comunidades Europeias. Conquanto a mobilidade transfronteiriça de estudantes seja vista como um método para promover a integração europeia¹⁷⁵, independentemente do seu contributo para a identidade europeia, quanto maior for o grau de integração, por consequência, teremos uma identidade europeia mais sólida, segundo a corrente construtivista. Ou seja, a primeira conduz à segunda.

O domínio do ensino superior e da ciência, embora em tempos diferentes, surge como as matérias de segurança e defesa da União, primeiro desenvolve-se fora do quadro jurídico comunitário, com um carácter essencialmente informal e *ad hoc*, para progressivamente serem integradas de forma parcial e limitada no quadro comunitário¹⁷⁶. No entanto, a UE atribui a esta uma competência similar à da PCSD (competência e papel central dos Estados), mas diferente do ELSJ (competência partilhada entre a UE e os Estados-membros), o que faz deste espaço globalmente supranacional.

¹⁷³ VERSINI, Claire – Erasmus: retrouver les ambitions d'origine. *Tribune*, Institut Jacques Delors, 4 de December, 2017, p. 2.

¹⁷⁴ CALVO, Daniel Malet – Globalización e internacionalización educativa. Una historia institucional del Programa ERASMUS, 1987-2014. *Ler História* [Online]. N.º 71 (2017), pp. 3-6. [Acedido a 14 de jan. 2018]. Disponível em: <http://journals.openedition.org/lerhistoria/2885>

¹⁷⁵ SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, pp. 241-265.

¹⁷⁶ HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva – Uma Matriz..., *op. cit.*

Atente-se que sobretudo até ao Tratado de Maastricht, as matérias de Defesa não eram tratadas no âmbito europeu, como são hoje; e as matérias de segurança interna, começavam a surgir na agenda europeia, como consequência dos desenvolvimentos do mercado interno e fruto do Acordo de Schengen¹⁷⁷.

Consideramos que a «janela temática» que permitiu o avanço da educação universitária foi o de considerar esta como formação, ligando-a assim ao emprego, e por consequência, prevista nos tratados¹⁷⁸. No caso do Erasmus militar, esta conexão é de difícil aplicação, dado que as matérias de Defesa continuam sob a alçada intergovernamental, e os alunos das Escolas militares têm acesso garantido a um mercado de trabalho específico, ligado ao exercício de funções que contribuem diretamente para a afirmação da soberania dos Estados.

Emmanuel Sigalas, no seu estudo concluiu que a estadia Erasmus promove a interação pessoal entre os europeus, mas o contacto com os estudantes do país anfitrião permanece limitado, e a comunicação de alta qualidade ocorre principalmente entre estudantes de mesma nacionalidade. Uma alta concentração de co-nacionais em algumas universidades é parcialmente responsável por esse desenvolvimento. Em segundo lugar, a experiência Erasmus não fortaleceu a identidade europeia da maioria dos estudantes ao longo do tempo. Pelo contrário, o nível de identidade europeia dos novos estudantes deteriorou-se ao longo da estadia. Em terceiro lugar, o aumento da socialização com outros europeus promove uma identidade europeia, mas o seu impacto é modesto. Em quarto lugar, a maioria dos estudantes enfrentou poucos problemas de adaptação e permaneceu satisfeita com o Programa Erasmus, mas isso não ajudou a identidade

¹⁷⁷ Idem, pp. 106-133.

¹⁷⁸ CUNHA, Alice e SANTOS, Yvette – *Erasmus'30: a história do programa e a participação dos estudantes portugueses*. Lisboa: Comissão Europeia, 2017, p. 37.

européia a crescer. Finalmente, o Erasmus é mais eficaz entre os estudantes mais jovens do que entre os mais velhos¹⁷⁹.

As conclusões do estudo de Sigalas colocam em dúvida a eficácia da mobilidade transfronteiriça como meio de despertar uma identidade europeia. É evidente que nenhuma transformação «milagrosa» pode ser atingida num único ano, sendo altamente improvável, portanto, que visitas mais curtas, como viagens de negócios ou turísticas, também façam alguma diferença. Estadias mais longas no exterior podem ser mais eficazes, mas isso ainda precisa ser comprovado¹⁸⁰.

Por sua vez, outro estudo, destaca que nenhuma evidência foi encontrada quanto ao papel desempenhado pela mobilidade de longo prazo (por razões educacionais ou não educacionais), sugerindo que viajar por razões não educacionais também pode fornecer importantes oportunidades de contato. O mesmo refere também que os Programas e iniciativas de curto prazo podem ser eficazes no reforço da cidadania europeia dos jovens¹⁸¹.

Contudo, isto não implica necessariamente que as interações transnacionais sejam ineficazes na promoção da identidade europeia. Até porque ficou comprovado noutros estudos que as práticas transnacionais têm um efeito forte, positivo e altamente significativo na autoidentificação europeia. Por sua vez, o efeito das práticas transnacionais é significativamente mais fraco entre as pessoas altamente qualificadas. No entanto, é muito provável que os europeus altamente qualificados (já) possuam uma identidade europeia, independentemente de interagirem fora de fronteiras ou não. Para este grupo de pessoas, as experiências transfronteiriças não podem «adicionar» muito à sua propensão existente para se identificarem com a Europa. Em contraste, para pessoas com baixa escolaridade, as redes e

¹⁷⁹ SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, p. 261.

¹⁸⁰ *Ibidem.*

¹⁸¹ MAZZONI, D. et al., *op. cit.*, pp. 12-13.

interações transnacionais aparentam realmente fazer a diferença. Por fim, o estudo destaca que uma ligação mais forte ao país é negativamente associada à identificação europeia¹⁸².

Os estudos de Sigalas foram importantes porque até então as expectativas sobre o efeito do Erasmus eram exageradas. Por outro lado, os atuais jovens já nasceram e viveram num contexto europeu diferente do passado, sendo normal que já se sintam europeus¹⁸³. O mesmo já não se pode dizer de quem tem níveis de escolaridade mais baixos, apesar de a consequência da mobilidade na identidade europeia ter mais efeitos e ser mais eficaz neste grupo, embora este último seja mais relutante em ser ativo transnacionalmente¹⁸⁴.

A ideia geral, acerca do Erasmus é que os contactos transfronteiriços e a interação contribuiria positivamente para a identidade europeia e para o incremento do conhecimento e da atenção acerca da Europa, os quais podem conduzir a uma melhoria na identificação com a Europa¹⁸⁵. Este Programa foi sobretudo «elogiado» pela Comissão e alguns académicos como um meio para fortalecer a identidade europeia, dado que segundo a teoria transnacionalista, defendida especialmente por Deutsch¹⁸⁶, a interação transfronteiriça promovia uma identidade coletiva; bem como a «mobilização cognitiva» que sugere a relação entre conhecimento e atitudes acerca da UE¹⁸⁷.

Já Theresa Kuhn conclui que o Erasmus não é uma forma exclusiva de fortalecer a identidade europeia. Mas concorre também para a UE fortalecer o crescimento económico e a competitividade ao investir no ensino superior. A autora refere ainda que estes Programas

¹⁸² KUHN, Theresa, *op. cit.*, pp. 1003-1004. MAZZONI, D. et al., *op. cit.*, p. 4.

¹⁸³ WILSON, Iain – *op. cit.*, pp. 1113-1140.

¹⁸⁴ KUHN, Theresa, *op. cit.*, p. 1006.

¹⁸⁵ MITCHELL, Kristine, *op. cit.*

¹⁸⁶ DEUTSCH, K., et al., *op. cit.*

¹⁸⁷ MITCHELL, Kristine, *op. cit.*, pp. 344-345. Ver também MAZZONI, D. et al., *op. cit.*

são destinados a indivíduos qualificados, quando não é nestes que a identidade europeia é mais suscetível de se desenvolver, e quem é mais propenso, por norma não prossegue os estudos ou abandona a escola antes de poder aceder aos Programas. Em síntese, a implicação principal da investigação da autora é que para promover a identidade europeia, as iniciativas que incentivam o intercâmbio internacional devem visar indivíduos com menor escolaridade. Os Programas devem também ser realizados fora da educação, em vez de serem incorporados num contexto educacional¹⁸⁸.

Por sua vez, este Programa segundo Kristine Mitchell também tem um objetivo e efeito cívico, dado que além de promover a identidade europeia, promove o emprego e o desenvolvimento do capital humano¹⁸⁹.

Erasmus militar: avançar parado

O advento do Erasmus militar surge em 2008, no decorrer da Presidência francesa do Conselho da UE. No entanto, podemos afirmar que a corrente que se vinha a desenvolver na Europa no âmbito da mobilidade de circulação do conhecimento, em geral plasmada no Erasmus e nos seus sucessivos *upgrades*, decorre em parte, da renovada Estratégia de Lisboa, no âmbito da terceira Presidência portuguesa do Conselho, em 2007¹⁹⁰.

¹⁸⁸ KUHN, Theresa, *op. cit.*, pp. 1006-1007.

¹⁸⁹ MITCHELL, Kristine, *op. cit.*, p. 345.

¹⁹⁰ CALVO, Daniel Malet, *op. cit.*, p. 32: este processo foi iniciado na segunda Presidência portuguesa de 2000, com a criação da *Estratégia de Lisboa*, onde a educação passou a ser vista como um «bem consumível» e o seu resultado como benéfico para o mundo de trabalho extremamente competitivo. PÉPIN, Luce – Education in the Lisbon Strategy: assessment and prospects. *European Journal of Education*, Vol. 46, n.º 1 (2011), pp. 25-35. HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva – *As Presidências Portuguesas da União Europeia*. Porto: Fronteira do Caos, 2017, pp. 307-372.

Também concorrem para esta tendência de reforço das componentes de segurança e defesa da UE, plasmada em vários documentos que emergem após o 11 de setembro de 2001 e se prolongam até ao Tratado de Lisboa, nomeadamente a criação da Estratégia de Segurança da União («Documento Solana»), em 2003, renovada precisamente em 2008; bem como as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, nestes domínios.

Assistimos igualmente, em 2002, à criação do Instituto de Estudos de Segurança da UE, que entre os seus objetivos, contempla a promoção de uma cultura de segurança comum na UE. Por sua vez, em 2005, foi criado o Colégio Europeu de Segurança e Defesa (CESD) e a CEPOL. Neste período surge também um conjunto de Agências, com competências na formação (ex. Frontex, em 2004). Sendo que ambas procuram contribuir, no âmbito do seu domínio, para o reforço da segurança e de uma cultura europeia, através da partilha de conhecimentos e formação.

Contudo, estas instâncias ora referidas destinam-se primariamente à formação de elementos que já integram os diferentes serviços e assente sobretudo numa partilha de conhecimentos técnicos, não abrangendo diretamente os alunos que frequentam estabelecimentos de ensino superior militar e policial. Lacuna que o Erasmus militar vai procurar colmatar parcialmente.

Para entender a origem do Erasmus militar é necessário compreender este conjunto de circunstâncias e as correntes que se vinham a desenvolver, para tentar entender o seu aparecimento na agenda da União, em 2008.

Esta iniciativa começa a ser pensada no período de preparação da Presidência Francesa da União, em setembro de 2007. O então Ministro da Defesa Nacional cria dentro do seu próprio ministério um grupo para estudar e preparar a iniciativa Erasmus militar, com o objetivo de impulsionar o intercâmbio de cadetes e professores do ensino superior militar, mas respeitando a autonomia e características

de cada Estado. Desde esta fase embrionária que os Estados-membros e as instituições militares participaram e se pronunciaram sobre a iniciativa¹⁹¹.

Desta forma, o Erasmus militar vai surgir enquadrado no âmbito de uma das quatro grandes prioridades da Presidência francesa (2008) – Segurança e Defesa, ao lado das outras três – Energia e Clima; Questões Migratórias; Agricultura. As questões de defesa foram uma prioridade-chave da França no exercício da Presidência, no sentido de fortalecer a então PESD e melhorar os mecanismos das capacidades militares europeias¹⁹², sendo o Erasmus militar um elemento que concorre para esse desiderato.

De forma paralela, a este vetor estimulador, decorrente da aprovação do Tratado de Lisboa que cria a Política Comum de Segurança e Defesa, vai surgir um outro vetor impulsionador do Erasmus militar – a Estratégia de Lisboa, associada esta à ligação entre o conhecimento, emprego e a economia. Estamos assim perante a interligação de políticas da UE e o seu efeito *spillover* e o processo de europeização na sua dimensão de *downloading*.

Assim, no Programa do Trio de Presidências, entre outros, o Programa Erasmus era um dos objetivos do «topo da agenda», e dessa forma se compreende também o empenhamento da República Checa e da Suécia nestas matérias. Por sua vez, na secção dedicada à PESD (Gestão de Crises) era referido que «serão promovidos programas conjuntos europeus de formação, nomeadamente no quadro da Academia Europeia de Segurança e Defesa»¹⁹³.

¹⁹¹ PAILE, Sylvain – *The European Military Higher Education Stocktaking Report*. Brussel: ESDC, European Union, 2010, p. 20. SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – *European Security...*, *op. cit.*, p. 44.

¹⁹² MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS – *Portugal na União Europeia, Ano 2008*. Lisboa: MNE, 2008, p. 13. DEHOUSSE, Renaud and MENON, Anand – *The French Presidency*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, 2009, pp. 102-103.

¹⁹³ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – *Programa do Conselho para 18 meses (Presidências Francesa, Checa e Sueca)*. Bruxelas, n.º 11248 (2008), pp. 37 e 78.

Apesar do Programa Erasmus, na época, ser conduzido pela Comissão Europeia, a Presidência francesa vai desenvolver esforços para concluir o Programa «*Erasmus mundus 2009-2013*», procurando também europeizar os percursos dos jovens, e acelerar a construção de um verdadeiro espaço europeu de investigação¹⁹⁴. Evidencia-a aqui também no processo de europeização, na sua dimensão de *uploading*.

No campo da segurança e defesa, vai procurar reforçar as capacidades militares e de gestão de crises, desenvolver os instrumentos da União, sendo um deles: «promover formações europeias comuns (“Erasmus militar”) e um aumento dos intercâmbios entre as estruturas nacionais de Formação; deverá ser adaptada a ação comum que estabelece a Academia Europeia de Segurança e Defesa»¹⁹⁵.

Investir no conhecimento e inovação e a criação da «quinta liberdade», onde se enquadra a mobilidade transfronteiras de investigadores, estudantes, cientistas e pessoal docente universitário e na qualidade dos recursos humanos, como meio potenciador de acesso ao mercado de trabalho e ao desenvolvimento económico¹⁹⁶, foi um dos objetivos da Presidência francesa, sendo também nesse contexto que se deve entender o surgimento do Erasmus militar.

Assim, as razões da sua criação ficaram plasmadas no *Non-Paper* da Presidência francesa da UE:

«O desenvolvimento de operações militares multinacionais exige o fortalecimento da capacidade dos exércitos europeus operar em conjunto. Uma forma de atingir este objetivo é oferecer aos jovens oficiais, ao nível da sua formação básica, a

¹⁹⁴ PRESIDÊNCIA FRANCESA DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – *Programa de Trabalhos (1 julho a 31 dezembro 2008), Uma Europa que Atua para responder aos desafios de hoje*, 2008, pp. 9-10.

¹⁹⁵ *Idem*, pp. 22-23.

¹⁹⁶ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – *Conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Bruxelas 13/14 de março 2008*. Buxelas, n.º 7652 (2008), pp. 5-11.

possibilidade de seguir parte dos seus currículos noutro Estado-Membro.

Várias academias militares já estabeleceram intercâmbios com base bilateral ou, por vezes, multilateral. Algumas dessas trocas incluem até mesmo a concessão de diplomas conjuntos. Certas academias militares optaram por aderir ao programa Erasmus.

No entanto, o número de estudantes militares que participam em tais intercâmbios permanece limitado, em parte devido a discrepâncias significativas entre as práticas dos Estados-Membros e a vários obstáculos à implementação (línguas, burocracia, reconhecimento de diplomas estrangeiros, especificidades de formação militar, etc.)»¹⁹⁷

No mesmo documento é exarado o objetivo da proposta a apresentar no Conselho de Assuntos Gerais e de Relações Externas (CAGRE) de novembro de 2008: «a fim de reforçar a capacidade de trabalho conjunto dos exércitos europeus e, assim, melhorar a interoperabilidade das forças, poderá ser lançada uma iniciativa para desenvolver intercâmbios semelhantes ao Erasmus no domínio militar»¹⁹⁸.

No CAGRE, os Ministros da Defesa aprovaram as recomendações expressas na Declaração de 10 de novembro de 2008. Esta iniciativa pretendia melhorar a cultura europeia no âmbito da segurança e defesa, baseada na promoção de uma consciência de identidade comum e de uma partilha de objetivos entre os atores envolvidos¹⁹⁹.

¹⁹⁷ EU PRESIDENCY – European Initiative to develop exchanges between military officers at basic training level. *Non-Paper*, France, 2008.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Conclusions on the ESDP, 2903 External Relations Council meeting*, Brussels 10 and 11 November 2008, Annex II. Council of the European Union, Document 5155/1/08. Para uma explicação das recomendações. Ver SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – European Security..., *op. cit.*, pp. 44-45. SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – A Small Step..., *op. cit.*, p. 262.

Esta iniciativa previa expressamente que se devia promover a interoperabilidade, na formação inicial dos oficiais, tendo em conta as características e tradições nacionais. No entanto, estas não deviam ser vistas como uma forma de tentar padronizar currículos, mas apenas reduzir as diferenças que poderiam impedir a mobilidade²⁰⁰. Estamos assim perante um misto, entre salvaguarda das idiossincrasias nacionais e o estímulo da europeização, nomeadamente na sua dimensão de *uploading* e *cross-loading*.

Desta forma, o Erasmus militar ficou consagrado nas conclusões do Conselho Europeu, nas quais este «apoia igualmente a decisão de lançar uma iniciativa, inspirada no Programa ERASMUS, destinada a incentivar os intercâmbios de jovens oficiais europeus»²⁰¹.

Por proposta e iniciativa francesa foi criado o Erasmus militar, sob a alçada das estruturas dos Ministérios da Defesa. No entanto, desde setembro 2007 a junho 2008, que o «grupo de trabalho do Erasmus militar» vinha a estudar o possível valor acrescentado que este traria para os Estados-membros e as instituições militares. Esta iniciativa marca o primeiro envolvimento da UE no âmbito da PCSD na educação dos futuros militares dos Estados-membros²⁰².

Para Jean-Dominique Giuliani, o Erasmus militar foi um dos casos de sucesso da Presidência francesa, no âmbito da PCSD²⁰³, o qual mereceu também referência no *Relatório de implementação da Estratégia de Segurança da União*, como um dos elementos a desenvolver

²⁰⁰ EU PRESIDENCY, *op. cit.* PAILE, Sylvain – *European education and training for young officers...*, *op. cit.*, p. 11.

²⁰¹ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, *Conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Bruxelas 13/14 de março 2008*. Bruxelas, n.º 7652 (2008), p. 17.

²⁰² SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – *A Small Step...*, *op. cit.*, p. 262. SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – *A Small Step...*, *op. cit.*, p. 262. PAILE, Sylvain – *European education ...*, *op. cit.*, p. 6. PAILE, Sylvain – *The European Military Higher...*, *op. cit.*, 2010.

²⁰³ GIULIANI, Jean-Dominique – *A Successful Presidency Results of the French Presidency of the Council of the European Union*, p. 6. [Acedido a 10 de fev. 2018]. Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000041001-000042000/000041527.pdf>.

pelo CESD da PCSD, dado que era um instrumento importante para contribuir para o desenvolvimento da emergência de uma cultura de segurança e defesa da UE²⁰⁴.

Desta forma, pretendia-se contribuir para familiarizar os estudantes com o papel que poderiam vir a desempenhar no âmbito da segurança e defesa europeias, através do intercâmbio do conhecimento e de valores, sendo esta iniciativa um primeiro passo para a europeização da educação na área da defesa, e consequentemente estimulava a emergência de uma cultura europeia de defesa²⁰⁵.

Esta iniciativa estava destinada a um nível de educação e formação inicial, em contraste com uma formação que os oficiais fazem ao longo da sua carreira. Assim, esta surge como uma componente a incluir e transversal a duas áreas que por regra compõem os planos de estudos dos oficiais – componente académica e militar, a primeira associada a uma vertente teórica e científica; a segunda a um domínio prático, de treino, adaptação ao ambiente profissional²⁰⁶.

A adicionar a estes elementos, surgiram dificuldades endógenas ao próprio processo, dado que no espaço europeu existem diferentes designações, conforme os Estados-membros, para instituições que desenvolvem estas atividades: «escola», «colégio», «academia», «universidade de defesa», «centro de treino», entre outros. Por outro lado, conforme o país e a escola, os cadetes no final da formação ficam habilitados com diferentes graus académicos – bacharelatos,

²⁰⁴ Relatório de implementação da Estratégia de Segurança da União Brussels, 11 December 2008, S407/08, p. 9. PAILE, Sylvain – *European education...*, *op. cit.*, p. 16.

²⁰⁵ SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – *A Small Step...*, *op. cit.*, pp. 262-263. PAILE, Sylvain – *European education and training for young officers...*, *op. cit.*, p. 6. SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – *European Security...*, *op. cit.*, pp. 46-47. PAILE, Sylvain – *The European Military Higher...*, *op. cit.*, p. 31.

²⁰⁶ Veja-se PAILE, Sylvain – *Towards a European Understanding of Academic Education of the Military Officers?* [Acedido a 12 de abr. 2018]. Disponível em: <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/70641/2/European%20education%20of%20officers-booklet.pdf>. PAILE, Sylvain – *The European Military Higher...*, *op. cit.*

licenciaturas ou mestrados, sendo que em alguns casos já são licenciados quando são admitidos²⁰⁷.

Além de que algumas matérias em determinadas escolas assumem uma abordagem académica, noutras profissional e vocacional, com calendários escolares dessincronizados entre academias e Estados-membros²⁰⁸. No entanto, por regra, todos têm uma característica comum – fornecem uma educação superior²⁰⁹, embora com diferentes enquadramentos institucionais e académicos.

Logo em novembro de 2008, na sequência do seminário sobre o «Erasmus militar» que decorreu na École Militaire, em Paris, foi acordado pelos países participantes a materialização de um grupo de trabalho que tinha como objetivos para 2009:

- O desenvolvimento de um curso comum no âmbito da então Política Europeia de Segurança e Defesa; e
- Consultas iniciais entre as Academias Militares de forma a desenvolver e a consolidar um futuro processo de reconhecimento mútuo dos créditos e dos currícula²¹⁰.

Em 2009, a 13 de fevereiro, o responsável pelo grupo de implementação do Programa do CESD procura estimular os seus parceiros, ao nível das academias militares (e equivalente), a desenvolver o referido Programa. Este era inspirado no Erasmus, o qual seria previsível que tivesse impacto a longo prazo, procurando por isso,

²⁰⁷ PAILE, Sylvain – *European education...*, *op. cit.*, p. 8. Veja-se também PAILE, Sylvain – *The European Military Higher...*, *op. cit.*

²⁰⁸ Ibidem.

²⁰⁹ PAILE, Sylvain – *European education...*, *op. cit.*, p. 8.

²¹⁰ PAILE, Sylvain – *The European Military Higher...*, *op. cit.*, pp. 20-29.

encorajar os representantes dos Estados-membros a participar no cômputo deste projeto²¹¹.

Nesse momento, a possibilidade de organização de módulos comuns da PESD para os cadetes das academias militares europeias foi definido pelo grupo de implementação da iniciativa como prioritário. Após um conjunto de reuniões e negociações, em abril de 2009, no seminário organizado pela Presidência checa, em Brno, Portugal disponibiliza-se para conduzir o projeto piloto de organizar o seminário sobre Segurança e Defesa da UE, em setembro de 2009. Consequentemente, a 3 de julho, o Ministério da Defesa Nacional atribuiu a tarefa de desenvolver este projeto às três academias militares, em colaboração com o CESD. Assim Portugal, convidou cadetes de todos os Estados-membros a participar²¹², o qual foi sujeito a uma avaliação externa internacional, com resultados «francamente positivos»²¹³.

Desta forma, realizou-se em 5 de março de 2009, na Divisão de Planeamento e Recursos Militares (DPRM) do MDN uma reunião entre os representantes da Academia Militar, da Academia da Força Aérea e da Escola Naval, do Estado-Maior General das Forças Armadas, do Instituto de Defesa Nacional, da Divisão de Planeamento de Defesa Nacional e da DPRM no sentido de se estudarem e analisarem as possibilidades de operacionalização das propostas enviadas pelo grupo de trabalho e implementação do *European College of Security and Defense*²¹⁴, nomeadamente a do desenvolvimento e elaboração de um módulo curricular único, sob a forma de seminário, com a

²¹¹ CIOCCA, Cesare – *Letter of European Security and Defense College – Executive Academic Board – «Their Chairman»*, ESDC, 13 February 2009.

²¹² SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – *A Small Step...*, *op. cit.*, pp. 263-265.

²¹³ SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – *European Security...*, *op. cit.*, pp. 50-54. PAILE, Sylvain – *The European Military Higher...*, *op. cit.*, pp. 138-149.

²¹⁴ ESDC – 2nd Meeting of the Implementation Group (IG) for European initiative for THE exchange of young officers (inspired by Erasmus). *Draft Minut – IG/2009/ 004*, Brno, 21-22 April 2009.

duração de cinco dias, dedicado exclusivamente às questões da PESD, a ser ministrado em língua inglesa e em todas as academias militares ao respetivo corpo discente, com a possibilidade de intercâmbio multinacional.

Estes módulos considerados um sucesso, um laboratório de ideias e a bandeira do Erasmus militar, visavam familiarizar os futuros oficiais, inspirado pelo Erasmus, com o seu papel futuro no âmbito da PCSD, permitindo a troca de conhecimento e experiências, e contribuindo para a criação de um ambiente europeu de educação e treino dos futuros oficiais²¹⁵.

Nesse mesmo ano, em maio, é apresentado à Alta-representante para a Política de Segurança e de Negócios Estrangeiros, o primeiro relatório de progresso da iniciativa dos Ministros da Defesa Nacional, de novembro de 2008 – Erasmus militar. Estes destacavam os avanços significativos do Programa, a interoperabilidade das Forças Armadas e a criação de uma cultura de segurança e defesa. As principais iniciativas concretas iriam ser implementadas e desenvolvidas em 2010, designadamente o acordo-quadro e o sistema de equivalências para os militares na fase inicial da sua formação nos seus Estados-membros, o que facilitaria o intercâmbio (dos Programas) entre os jovens oficiais²¹⁶.

Dentro do referido Programa, surgiram a criação de módulos comuns sobre a PCSD, apoiados pelo CESD, ministrados via *e-learning*, um seminário regular para os jovens oficiais *Train-the-Trainers* e o lançamento do site (www.emilyo.eu) pelo Ministério da Defesa da Bulgária²¹⁷.

²¹⁵ PAILE, Sylvain – *European education...*, *op. cit.*, pp. 24-28. Até 2014, 125 futuros oficiais europeus participaram nos módulos PCSD.

²¹⁶ ASTON, Catherine – *Progress Report*. Brussels, AG/zk D (10) 590, High Representative, 27 Abril 2010, p. 1.

²¹⁷ *Ibidem*.

Os próximos passos previam a inclusão da comparação de planos de curso de formação baseados nas competências, a adoção de uma comunicação sistemática e a exploração de possíveis sinergias, como a existente na reunião anual de comandantes das academia militares²¹⁸.

O relatório destaca ainda, que o resultado alcançado foi devido aos sucessivos apoios das Presidências e ao empenho de muitos Estados-membros. Era ainda realçado pela Alta-representante que esperava que as atribuições dadas ao CESD e ao papel do secretariado permanente facultassem uma estrutura frutuosa para o sucesso dos resultados²¹⁹. Parte do resultado é devido ao processo de europeização na sua dimensão *uploading* e posterior de *cross-loading*.

Por fim, sublinhava a importância de, a longo prazo, os Estados continuarem a implementar o Programa, no qual era essencial para esse papel a identificação de especialistas capazes de contribuir para vários projetos e atividades de implementação do Grupo e finalmente incrementar o intercâmbio dos Programas. Estas iniciativas eram consideradas significativamente importantes para a cooperação e a interoperabilidade das Forças Armadas, bem como para o apoio ao efetivo desenvolvimento de uma PCSD²²⁰.

Um dos assuntos mais discutidos no âmbito das matérias de segurança e defesa da UE é a das capacidades militares e o grau de interoperabilidade entre as Forças Armadas dos Estados-membros. Normalmente, o acento tónico é colocado nos meios materiais, sobretudo nos fracos recursos materiais, tendo vindo a ganhar algum destaque e uma janela de oportunidade na discussão os meios humanos, dado que a temática da capacidade e interoperabilidade é um assunto também que contempla a vertente humana. Assim, a área da

²¹⁸ Ibidem.

²¹⁹ Ibidem.

²²⁰ Ibidem, pp. 1-2.

formação, é um elemento crucial da capacidade, interação e da interoperabilidade²²¹.

A implementação a nível nacional é primariamente responsabilidade dos institutos que ministram educação e treino iniciais aos oficiais. O princípio do reconhecimento mútuo foi superiormente sancionado. No entanto, os institutos podem (não) ser seletivos ao reconhecer as experiências de mobilidade, embora, no passado, as autoridades impusessem trocas e condições por razões políticas. Por outro lado, quem controla as academias, formal e informalmente, são os Ministérios da Defesa, tendo estes um papel preponderante nessa iniciativa, quer ao nível do apoio e incremento político, quer da disponibilização de recursos financeiros. Conquanto, cabe também às academias procurar criar uma área do ensino superior militar e integrá-lo no espaço europeu do ensino superior²²², sendo a vertente de internacionalização, onde se insere o Erasmus, uma componente importante dessa inserção e acreditação. Assistimos assim ao processo de europeização, nas dimensões de *bottom-up* e *cross-loading*.

Em novembro de 2009, a Presidência sueca, organizou em Estocolmo um seminário especial dedicado à implementação da iniciativa, na qual destacava também no relatório cinco projetos iniciais: (1) a implementação de formação comum de um módulo PCSD²²³; (2) e

²²¹ PAILE, Sylvain – *The European Military Higher...*, *op. cit.*, p. 261; SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – *European Security...*, *op. cit.*, pp. 43-44; DUBOIS, Dirk – Foreword. In PAILE, Sylvain – *European education and training for young officers...*, *op. cit.*, p. 5.

²²² PAILE, Sylvain – *European education and training for young officers...*, *op. cit.*, pp. 17-18.

²²³ SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – *A Small Step...*, *op. cit.*, p. 264: no início de junho, o seminário piloto “Train-the-trainers” foi organizado e realizado em Bruxelas, na Academia Militar Real da Bélgica, sob a égide do CESD, como a primeira materialização visível dos objetivos definidos para o subgrupo de trabalho. Em setembro de 2009, o Ministério da Defesa Nacional, organizou através das três academias militares, um módulo comum sobre a PCSD, em Lisboa, com a participação de trinta e nove cadetes de dezoito Estados-membros. Em março de 2010, a Presidência Espanhola do Conselho, assume como prioridade da Presidência para a PESD, a organização durante três semanas módulos PCSD nas três academias, com a participação de 88 alunos

(3) fornecer a senha de acesso à internet para dados relativos a ações detalhadas no currículo do instituto nacional de formação; (4) acordo quadro de cobertura dos aspetos legais e administrativos dos intercâmbios; (5) desenvolvimento de outros módulos comuns de formação²²⁴.

Também a Áustria e a Suécia procuram desenvolver e liderar um sistema de reconhecimento de competências e elementos de apoio às atividades de formação. Foram ainda desenvolvidas outras medidas de encorajamento²²⁵. Um aspeto interessante a destacar é o facto de estes países não terem uma participação ativa em matérias de segurança e defesa, dado o seu estatuto de neutralidade. Mas no âmbito deste Programa procuram desenvolver várias ações e liderar alguns projetos, podendo estar assim perante um eventual efeito *spillover* neste domínio.

A nível individual, entre os objetivos assumidos, estava a aquisição de novos conhecimentos, tanto teóricos como práticos, que contribuiriam para o desenvolvimento profissional e de uma «mente aberta» dos futuros oficiais. Os intercâmbios tinham como objetivo promover um conjunto de *skills*, competências interpessoais e interculturais, que vêm com a experiência de um ambiente de aprendizagem e de vida diferente – a capacidade de comunicar, usar línguas estrangeiras, adquirir autonomia na aprendizagem. Por outro lado, o trabalho dos cientistas, académicos e professores também beneficiaria da interação de novas formas de pensar e fazer²²⁶.

A nível político, esperava-se atingir objetivos indiretos para os Estados-membros e a UE, dado que podia ser aproveitado o conhecimento de especialistas, tanto da PCSD como de contextos multilaterais.

de 14 Estados-membros. Em outubro e novembro de 2010, realizaram-se outros módulos na Áustria e na Grécia.

²²⁴ ASTON, Catherine, *op. cit.*, annex.

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ PAILE, Sylvain – *European education...*, *op. cit.*, p. 11.

Levariam também as Forças Armadas dos Estados-membros a serem mais aptas a trabalhar em ambiente multilateral, com parceiros e aliados. Seria uma primeira interação de líderes militares, além de ficarem a conhecer a realidade e desafios da PCSD. Nessa medida, a troca de conhecimentos, *skills* e competências eram encarados como elementos-chave para a preparação de Forças Armadas para uma segurança moderna; bem como um contributo para o surgimento de uma cultura europeia comum no domínio da segurança e defesa, promovendo a consciencialização de uma identidade e objetivos comuns compartilhados²²⁷.

A nível da UE, no futuro estes oficiais irão ocupar posições chave trazendo a longo prazo benefícios para a PCSD e a UE. A nível mais académico, a Declaração recomendava o desenvolvimento de módulos de treino sobre a PCSD e questões relacionadas com a segurança internacional. Este Programa também exige o desenvolvimento de sistemas de transferência de créditos (ECTS), na linha do que é efetuado nas universidades e mecanismos para estimular os intercâmbios de treino de natureza (vocacional) militar²²⁸.

Por sua vez, do ponto vista nacional, dado que parte (a maioria) das academias militares são submetidas a processos de avaliação e acreditação, ao nível do ensino superior, a mobilidade, intercâmbio dos seus alunos e professores é uma condição essencial e valorativa nessa avaliação e acreditação, o que obrigatoriamente, levará a um maior incremento da internacionalização dos respetivos cursos e do Erasmus militar. Estamos perante o efeito *spillover*²²⁹ e o processo de europeização na sua dimensão *bottom-up*.

²²⁷ Ibidem.

²²⁸ Idem, pp. 11-12.

²²⁹ Um conceito que deriva da corrente neofuncionalista, que significa «expansão automática», arrastando progressivamente as diferentes áreas para um nível superior de integração, o supranacional.

Em suma, as vantagens deste Programa configuram-se evidentes para os Estados e a UE, dado que permite a «interoperabilidade humana» e assim o incremento das capacidades. Para as instituições de ensino superior militar é uma oportunidade de mostrar a excelência do seu ensino e de ter visibilidade na área do ensino superior militar europeu²³⁰.

Segundo Weisserth muitos Estados-membros aderiram plenamente a este Programa e ao «valor acrescentado» da iniciativa, embora haja necessidade de se envolverem mais ativamente para que possam retirar benefícios. A iniciativa continua a ser um projeto de longo prazo que exige esforços contínuos, idealmente por todos os Estados-membros²³¹.

O Tratado da UE, nos artigos 42.º a 45.º, prevê para a PCSD, que esta inclua o enquadramento progressivo de uma política comum de defesa da União, que possa conduzir a uma defesa europeia comum e ao desenvolvimento de capacidades nesta área²³². Porém, a atual cooperação estruturada permanente (PESCO) aborda o desenvolvimento de capacidades e da interoperabilidade²³³, mas sem referência a um elemento essencial para esse objetivo e com efeito no longo prazo – o intercâmbio no âmbito da educação de jovens oficiais entre os Estados-membros.

A segurança e defesa da UE releva que cada vez mais esta seja feita no quadro da cooperação e coordenação internacional, e menos limitada às fronteiras dos próprios Estados. A eficácia da segurança europeia depende da capacidade das futuras elites militares para

²³⁰ SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – *European Security...*, *op. cit.*, p. 46.

²³¹ WEISSERTH, Hans-Bernhard – Foreword. In PAILE, Sylvain – *European education...*, *op. cit.*, p. 4.

²³² Ibidem.

²³³ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States*. Brussels: Council of the European Union, n.º 14866 (2017).

entender e abordar desafios comuns, melhorar a interoperabilidade das respostas nacionais a ameaças potenciais e coordenar instrumentos militares com os civis. Multilateralismo é uma necessidade e um desafio para a segurança moderna, a PCSD é uma das ferramentas disponíveis e o Erasmus militar um instrumento que pode contribuir para esse desiderato²³⁴.

Neste processo, a PCSD mostrou-se um instrumento valioso na criação de condições propícias para o agrupamento e a troca de *know-how* europeu e para dar uma reputação à formação militar de excelência. Isso foi feito enquanto preservava a autonomia dos Estados-membros e as suas tradições individuais de formação militar e treino²³⁵.

A maioria das instituições de ensino superior militar, a fim de obterem «visibilidade» no mercado europeu de educação, também optaram por participar nos procedimentos do Programa de intercâmbio Erasmus da União com os seus homólogos civis. No entanto, foi observado, antes da iniciativa, que as instituições sentiam que era difícil usar o Programa e que na prática nunca foi usado para trocas entre instituições militares²³⁶. Por outro lado, iniciativas de intercâmbio (bilateral) entre academias já existiam²³⁷, antes desta iniciativa,

²³⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016. [Acedido a 03 de mar. 2018]. Disponível em: http://europa.eu/global-strategy/sites/globalstrategy/files/pages/files/eugs_review_web_11.pdf. PAILE, Sylvain – *European education and training for young officers...*, *op. cit.*, p. 6.

²³⁵ *Ibidem*.

²³⁶ GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL – *Stocktaking of existing exchanges and exchange programmes of national military officers during their initial education and training*. Brussels: General Secretariat of the Council, 3 July 2008. PAILE, Sylvain – *European education and training for young officers...*, *op. cit.*, p. 9.

²³⁷ No caso da Academia Militar, desde 2005, que vinha a implementar medidas de cooperação internacional: investigações desenvolvidas pelos alunos na Alemanha, Bélgica, Espanha e França; programas de intercâmbio cultural com Academias Militares estrangeiras da Bélgica, Alemanha, Brasil, Espanha, EUA, França, Itália, Reino Unido e Holanda; alunos da CPLP a frequentarem os cursos na Academia Militar. Informação disponível em: <http://academiamilitar.pt/internacional-erasmus.html> [Acedido a 22 de mar. 2018].

quer através de cadetes quer de encontro de comandantes das academias, ações que ainda continuam a prevalecer²³⁸.

Por outro lado, a maioria dos intercâmbios antes de 2008 não envolviam qualquer troca adequada de conhecimento e *know-how*, de facto, foram limitados a visitas de cortesia de comandantes, funcionários ou estudantes. Desta forma, a maioria dos eventos de mobilidade não diziam respeito à formação académica e profissional devido às diferenças percebidas entre as culturas de formação e à falta de medidas de harmonização europeias, como o Processo de Bolonha, nesta área. Assim, foi assumido que a mobilidade poderia ser aumentada, através do desenvolvimento de intercâmbios na formação profissional e da transformação de todas as trocas em intercâmbio reais de conhecimentos, *skills* e competências²³⁹.

Uma vez que esses fóruns não se reuniam numa configuração puramente da UE e com o não envolvimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em ações coordenadas neste campo, levou a uma perda de importância por parte dos Estados. Por sua vez, esta também não procurou criar uma iniciativa deste género, embora permaneça um objetivo necessário e desejado²⁴⁰. Não podemos esquecer que uma iniciativa anterior ao Erasmus militar já procurou criar uma identidade europeia de segurança e defesa, e envolvia também a OTAN²⁴¹.

Os Estados-membros também não tinham confiança na formação feita noutros Estados, quer por ser uma matéria tradicionalmente associada à soberania, ao tipo e enquadramento de Estado, quer pelo

²³⁸ PAILE, Sylvain – *European education ...*, *op. cit.*, p. 9.

²³⁹ *Idem*, p. 10.

²⁴⁰ *Idem*, p. 9.

²⁴¹ As questões da Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) não são novas. Pelo contrário, ficou acordado o seu desenvolvimento em 1996, na reunião da OTAN, em Berlim. Veja-se a título de exemplo: EURODEFENSE PORTUGAL – *Portugal e a Identidade Europeia de Segurança e Defesa*. [Acedido a 10 de mar. 2018]. Disponível em: http://eurodefense.pt/cadernos/Caderno_1-Portugal_e_a_IESD.pdf. FERREIRA-PEREIRA, Laura – Segurança e Defesa na União Europeia: A Perspetiva Portuguesa em Análise. *Negócios Estrangeiros*, n.º 11.1 (2007), pp. 161-192.

facto de nem sempre haver reciprocidade e confiança educativa. Qualquer educação ou formação no exterior foi feita principalmente como um aditamento e não uma alternativa à formação nacional. O reconhecimento mútuo da educação e treino realizado no exterior permaneceu problemático. Nessa linha, era comum considerar a educação militar como uma área de ensino superior em que as tradições e Programas nacionais eram assuntos de soberania e tinham precedência. A iniciativa teve como objetivo privilegiar esse conhecimento, com o desiderato de compartilhá-lo com mais facilidade²⁴².

Para ser passível de se realizar, esta iniciativa foi baseada no pressuposto de que apenas reconhecendo outras formas de educação e treino se pode obter resultados de aprendizagem. Por outro lado, apenas introduzindo flexibilidade na forma como esses resultados são alcançados – na linha do ensino superior civil – podem instituições de formação de oficiais criar uma área de ensino superior militar. As culturas e tradições nacionais serão preservados, mas para alcançar os resultados esperados, os currículos precisam ser claramente definidos²⁴³.

Todavia, esta iniciativa é possível dado o desenvolvimento e o grau de integração que o processo de construção europeia conduziu. Mas como estamos em áreas sensíveis e, por vezes, a olhar para o presente, com um quadro mental e analítico passado, o desenvolvimento destas iniciativas é feito de forma lenta; contudo, por um lado, tornam-se fundamentais para romper com essas mesmas correntes de pensamento.

Os oficiais europeus devem possuir uma educação também reconhecida pela sociedade civil, especialmente se se juntarem ao mercado de trabalho civil, numa etapa posterior da sua carreira. Desta forma, o Erasmus militar incentiva a mobilidade e uma forma de

²⁴² PAILE, Sylvain – *European education ...*, *op. cit.*, p. 10.

²⁴³ Idem, p. 22.

integração europeia dos currículos militares a todos os níveis, além dos limites da formação básica. Incentivou iniciativas de educação e formação similares para oficiais de polícia de gestão de fronteiras e de polícia judicial²⁴⁴. Embora os contornos e desenvolvimentos não sejam concretos²⁴⁵, com exceção de algumas formações no âmbito das diferentes agências da UE, mas estas destinadas a oficiais das Forças e Serviços de Segurança e não numa base primariamente universitária. Ou seja, existem Programas de mobilidade no domínio policial, inspirado no Erasmus, mas diferencia-se substancialmente do Erasmus militar, quanto à natureza dos participantes, das instituições de mobilidade e do grau de aprofundamento e desenvolvimento.

Mobilidades Internacionais

Erasmus militar

A presente análise inicia-se no ano 2009, quando começaram as primeiras atividades do Erasmus militar, até à atualidade. Procuramos analisar as mobilidades académicas em três variantes – Erasmus militar, Erasmus+ e cooperação bilateral – de alunos e professores dos cursos destinados à formação de oficiais²⁴⁶.

²⁴⁴ Idem, p. 22. Existiu um incentivo para este programa do Parlamento Europeu à Comissão. [Acedido a 24 de abr. 2018]. Disponível em: <http://www.welcomeurope.com/news-europe/erasmus-exchanges-police-officers-6602+6502.html#replierTexte>.

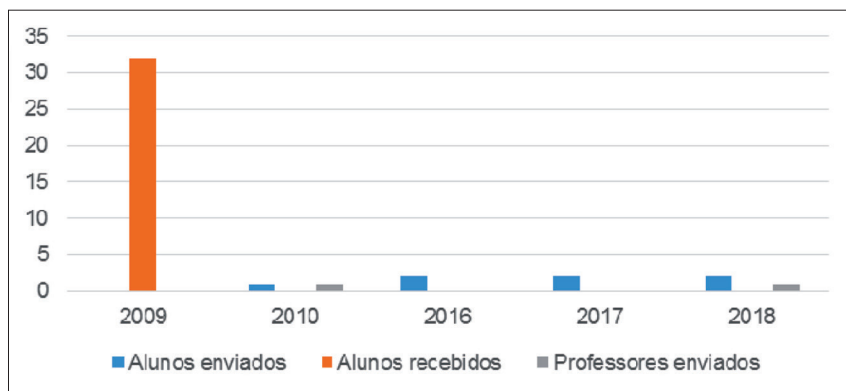
²⁴⁵ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION –, *Draft conclusions on the Erasmus-style exchange programme for law enforcement officers*. Document 5025/1/10 rev.1. Brussels: Council of the European Union, 9 February 2010. CEPOL – *User Guide for Participations of the European Police Exchange Programme inspired in Erasmus*. User Guide, UG.EXPR.001-5, 2015. [Acedido a 23 de abr. 2018]. Disponível em: <file:///G:/travel-services-epep-user-guide.pdf>. Todos os anos este relatório é atualizado.

²⁴⁶ Os dados foram trabalhados pelo autor com base nos registos existentes na AM, no site (<http://www.emilyo.eu>) e em diversos relatórios. Delimitamos a análise às mobilidades internacionais da AM, dado ser as mais expressivas no âmbito do ensino superior militar e policial. A maior dificuldade na compilação dos dados é devido aos

A participação no Erasmus militar de Portugal é profundamente reduzida, uma vez que apenas enviou, em 2010, um aluno (da GNR) à Grécia, para participar no módulo PESD, e um professor (o então responsável pelo Programa) a Espanha para frequentar um módulo *Train-the-Trainer*, e à Hungria (o atual responsável pelo Programa) para participar no *International Military Academic Forum*. Entre 2016 e 2018, Portugal tem enviado dois alunos/ano dos cursos do Exército, para participar num seminário temático, quatro para França, e um para a Roménia e a Bulgária.

Portugal organizou também o primeiro módulo PESD, no âmbito do Erasmus militar, no qual participaram 18 Estados-membros, sendo sete alunos de Portugal e 32 dos restantes Estados-membros. Este evento, dos 39 participantes, integrava duas alunas, da Eslovénia e da Roménia²⁴⁷.

GRÁFICO 1: Erasmus militar



múltiplos e dispersos registos, segundo critérios diferenciados. Esta limitação pode implicar que algumas mobilidades, ainda que reduzidas, não sejam contempladas. Finalizamos a compilação dos dados a 24 de abril de 2018.

²⁴⁷ O MDN suportou as despesas totais do evento, com exceção das viagens dos alunos estrangeiros, as quais representaram uma despesa total de cerca de 16.000 €. Ver SILVA, Pedro Ferreira da – *Relatório do Seminário Política Europeia de Segurança e Defesa*. Lisboa: Academia Militar, 18 de setembro 2009, p. 3. SILVA, Ferreira da Silva da, *op. cit.*, pp. 5-6.

Dos países que recebemos e/ou não têm sido ativos neste Programa, evidencia-se a participação reduzida de França, a ausência do Reino Unido, uma participação significativa regional dos Estados da Europa Central e de Leste e de alguns países com o estatuto de neutralidade (Áustria, Finlândia).

GRÁFICO 2: País de envio

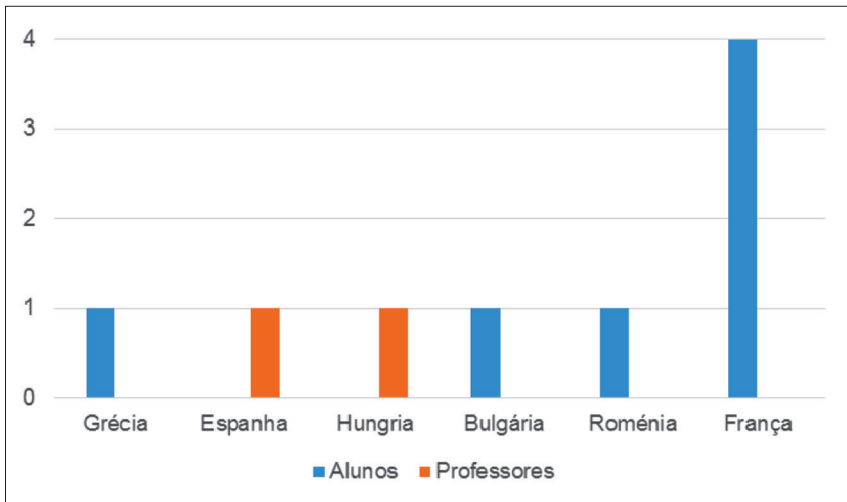
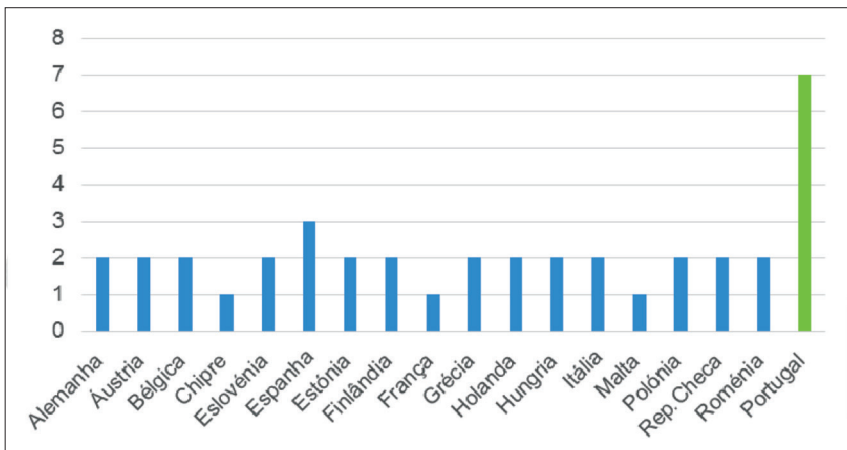
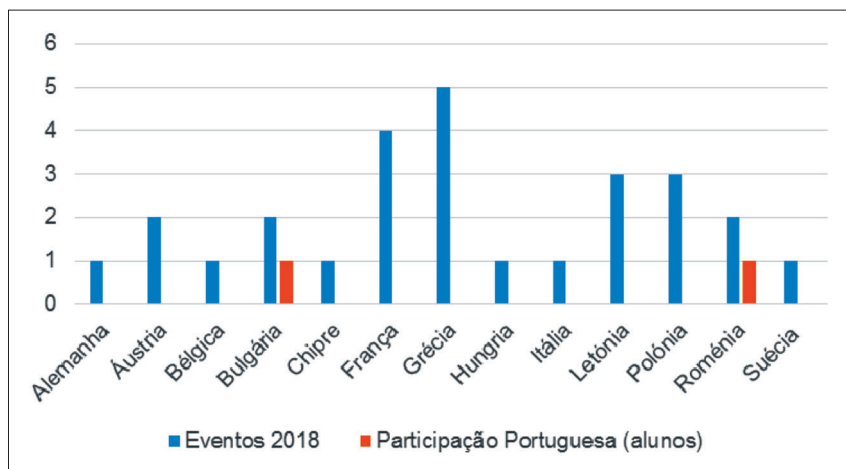


GRÁFICO 3: País de origem



No ano de 2018, a Grécia é o Estado com maior número de eventos programados, seguido da França, Letónia e Polónia. Em termos de agrupamentos regionais destacam-se os países da Europa de Leste.

GRÁFICO 4: Eventos Erasmus militar 2018



Erasmus+

No âmbito do Erasmus+, as mobilidades são muito reduzidas, curtas e recentes. O único aluno que participou neste Programa não frequenta os ciclos de estudos para o acesso à carreira de oficial. Quanto aos professores, neste biénio (2017-2018), apenas sete professores da AM integram este quadro de mobilidade, quatro deles professores militares, um docente na área da tática, outro da liderança e dois de motricidade humana, com duração de cerca de três ou quatro dias, o primeiro no Reino Unido, os restantes na Polónia e Bulgária. Quanto aos docentes civis são todas professoras de inglês, uma das docentes (coordenadora Erasmus+) foi ao Reino Unido e as restantes para a Roménia.

Neste Programa, a participação de elementos do género feminino é superior. Quanto ao grau académico dos participantes, três são doutorados e quatro são licenciados ou mestres.

GRÁFICO 5: Mobilidades por categoria enviadas

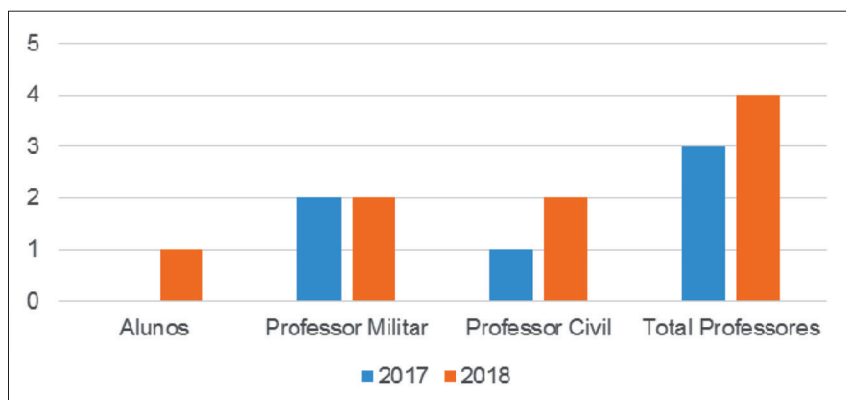
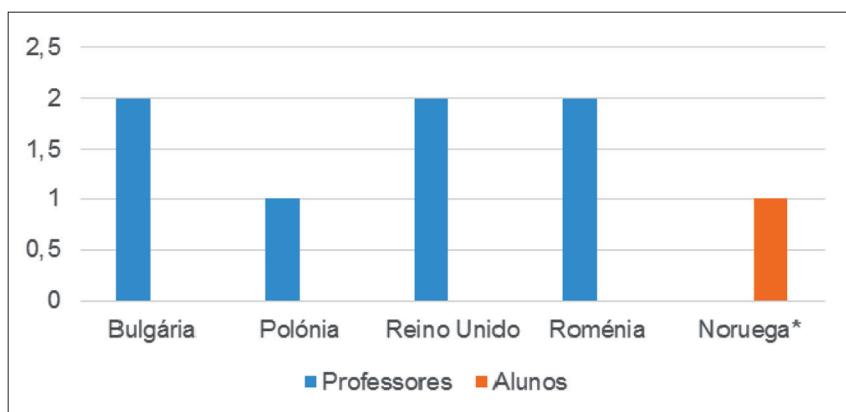


GRÁFICO 6: País de origem



* Aluno do mestrado em liderança.

Em relação às receções, a AM recebeu sete alunos e 14 professores, dois em 2017 e 11 em 2018. Os países de origem destes professores são sobretudo a Polónia (10), seguida da Roménia (três) e Bulgária

(um). Existe um predomínio das docentes de inglês, sobre as restantes áreas científicas de formação, seguido por docentes responsáveis por Programas Erasmus desses países.

Os alunos que frequentam a AM ao abrigo deste Programa são da Polónia (quatro) e da Roménia (três).

Nas mobilidades, de professores enviados e recebidos, existem em comum os pontos seguintes: reciprocidade parcial dos Estados envolvidos, predomínio dos professores de inglês, participação maioritária do género feminino (Portugal recebeu oito, enviou três).

GRÁFICO 7: Mobilidades por categoria recebidas

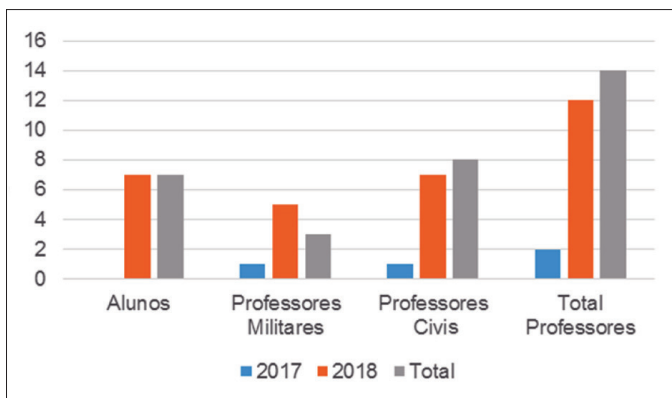


GRÁFICO 8: País de origem

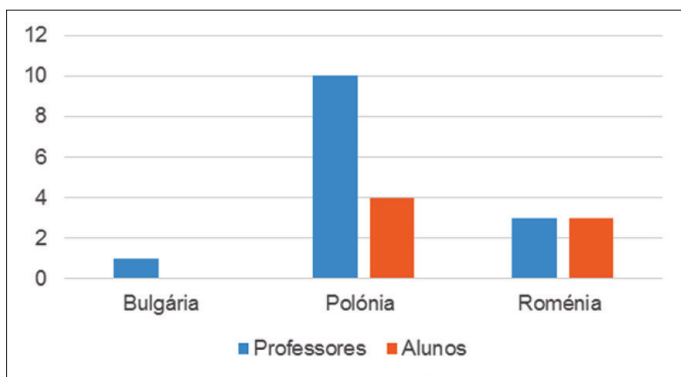
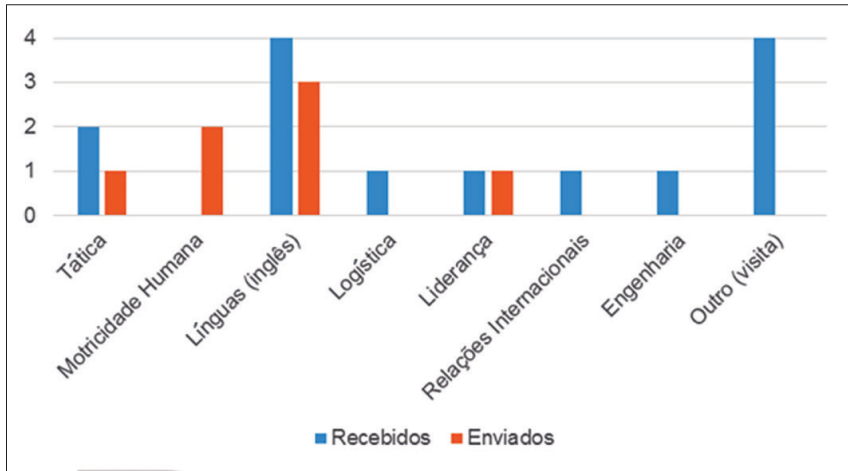


GRÁFICO 9: Áreas científicas – Professores recebidos



Cooperação bilateral

No âmbito da cooperação bilateral, verificamos algumas oscilações das mobilidades de alunos dos cursos do Exército e professores, quando enviamos para o exterior e, quando recebemos, uma certa estabilidade com tendência crescente. No que concerne aos alunos do curso de GNR Armas verificamos que iniciou as mobilidades primeiramente e aumentou-as de forma gradual, com exceção do ano de 2015.

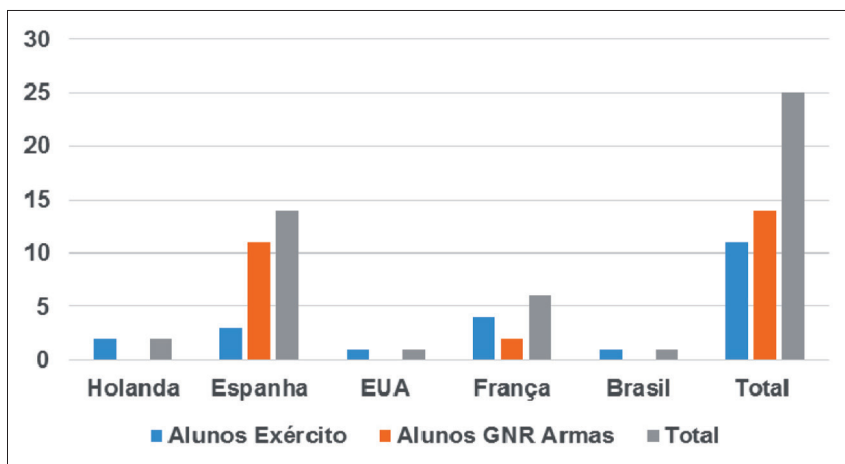
Os alunos dos cursos do Exército deslocam-se sobretudo para França, depois para Espanha, Holanda, Brasil e EUA. Já os alunos dos cursos da GNR vão maioritariamente para Espanha e depois para França.

GRÁFICO 10: Mobilidades por categoria – Cooperação bilateral



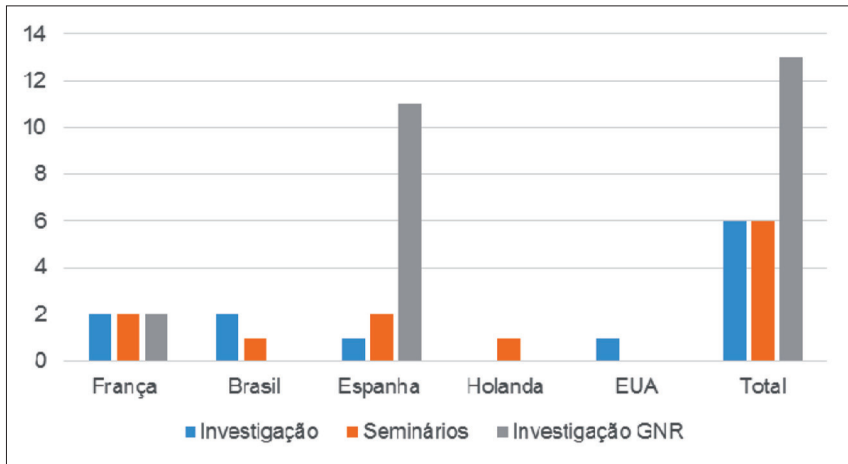
A AM recebe sobretudo alunos de França (*Armée de Terre*), depois da Polónia, Espanha, seguido de Roménia e EUA. Os intercâmbios neste âmbito são na sua larga maioria efetuados por elementos do género masculino.

GRÁFICO 11: País de origem



Os alunos do Exército quando vão a outros países realizam sobretudo investigação (duas a quatro semanas) ou participam em seminários (média de uma semana). As deslocações ao estrangeiro dos alunos da GNR foram todas para investigação (em geral dez dias).

GRÁFICO 12: Tipo de atividade – alunos enviados/país



Os alunos estrangeiros, quando procuram a AM, vêm sobretudo realizar investigação e frequentar cursos de língua portuguesa (alunos franceses) ou um semestre, no caso dos alunos dos EUA; para participar noutro tipo de eventos (ex. seminários), destacam-se os alunos oriundos de Espanha.

GRÁFICO 13: Países recebidos

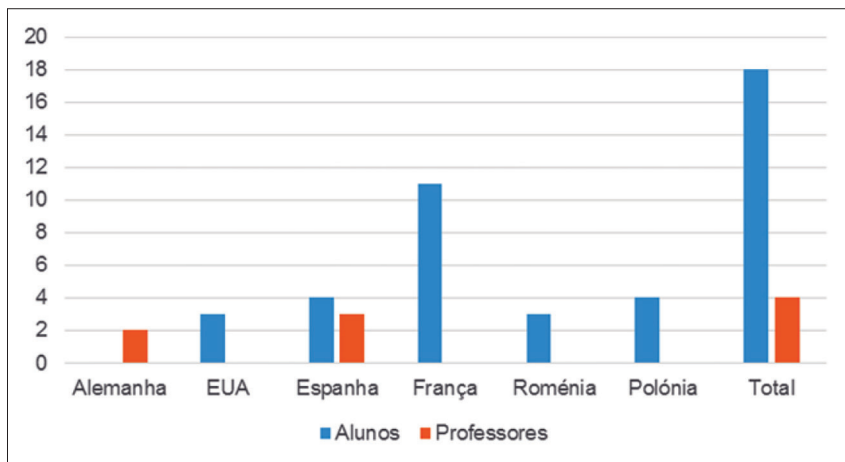
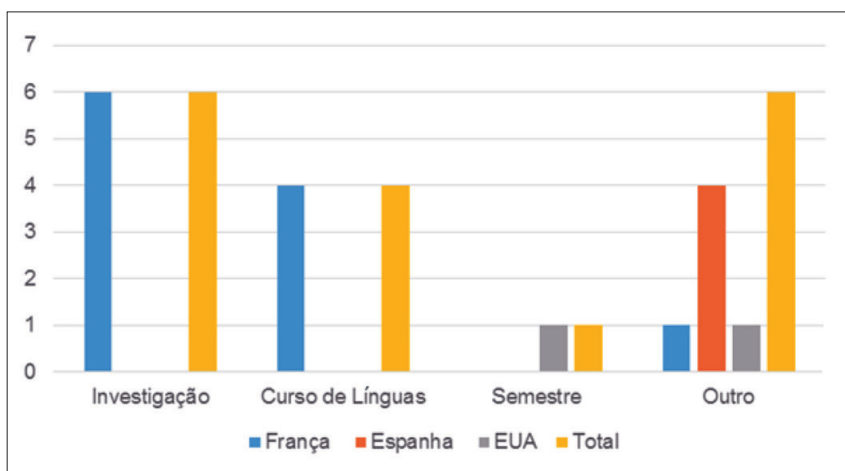


GRÁFICO 14: Tipos de atividade – alunos recebidos/país



Em síntese, não é possível encontrar uma matriz clara entre as diferentes mobilidades, nomeadamente quanto aos Estados prioritários e à natureza da mobilidade. De qualquer forma o volume de mobilidade é diminuto, sem se perceber com clareza os objetivos e os resultados dessas mobilidades, e a sua ligação às áreas fundamentais dos ciclos de estudos.

Assim, com exceção dos alunos da GNR, que apenas têm intercâmbio parcial²⁴⁸ com França e Espanha, parte substancial da globalidade das mobilidades recentes é feita com países que constituem a «UE 13» (Polónia, Bulgária e Roménia) e não com a «UE 15»²⁴⁹, países que têm pouco investimento em investigação e desenvolvimento, poucas sinergias entre os sistemas nacionais de investigação e as evoluções à escala europeia, e contactos reduzidos com investigadores europeus. Por outro lado, apresentam níveis de menor convergência europeia em relação ao respeito pelos princípios, valores e o *acquis* da UE. Assim se compreende que os elementos destes países procurem intercâmbios, como forma de entrar no «clube»²⁵⁰.

Análise e discussão

Como realçamos anteriormente, estamos perante dois Programas Erasmus+ e o Erasmus militar, com pontos comuns, mas com aspetos

²⁴⁸ Portugal (AM), neste tipo de intercâmbio, não recebeu alunos oriundos das congéneres da GNR.

²⁴⁹ Consiste numa classificação feita pela Comissão Europeia, entre uma «UE 13» composta por Chipre, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, República Checa, Polónia, Bulgária, Roménia, Eslováquia, Eslovénia e Croácia, e uma «UE 15» composta pelos restantes Estados-membros. CHAUDHURI, Basudeb – L'evaluation à mi-pacours du programme européen pour la recherche Horizon 2020: la difficile conciliation entre l'excellence et l'intégration des territoires universitaires. *Hérodote - Revue de géographie et géopolitique*, n. ° 168 (2018), p. 128.

²⁵⁰ Idem, pp. 128-129.

distintos, acerca dos quais procuramos elencar traços caracterizadores e distintivos.

Os estudantes de Erasmus procuram enriquecer o seu currículo e competências, seja pela via meramente académica, seja pelo conhecimento de outras culturas, línguas, experiências, para um acesso mais fácil e diversificado ao mercado de trabalho global. O Erasmus militar procura primariamente a troca de experiências e contribuir para a interoperabilidade das FA, através da troca de experiências e conhecimentos de parte das suas elites.

Assim, enquanto no primeiro os alunos procuram ter um maior *background* para melhor acederem ou se integrarem no mercado de trabalho, os segundos já têm o acesso ao mercado de trabalho garantido, sendo o intercâmbio internacional uma possível mais-valia futura, numa determinada área também ela específica, dado que o intercâmbio militar possui uma natureza limitada e segmentada – quanto aos locais possíveis de intercâmbio, à preparação de base dos alunos²⁵¹, à sua duração e respetivas condições, quer quanto aos conteúdos concretos científicos dessa formação.

No cômputo do Erasmus militar, entre várias dificuldades, existem razões exógenas que o limitam, dado que nem todas as academias militares são reconhecidas como estabelecimentos de Ensino Superior; bem como possuem uma autonomia mais limitada do que uma Faculdade/Universidade civil, em virtude das suas múltiplas dependências orgânicas. Também existem razões endógenas, visto que, por vezes, os seus calendários e modelos de formação são díspares, o que condiciona o dinamismo dos intercâmbios. Além do facto de ter um número de alunos reduzido, no global e por curso, comparativamente a uma Faculdade/Universidade, o que restringe a mobilidade.

²⁵¹ Note-se que nem todos os alunos das academias militares têm uma preparação/formação de base adequada para poder frequentar módulos e formações no âmbito da PCSD, uma vez que as Unidades Curriculares no domínio das Relações Internacionais e Direito da UE não são ministradas a todos os cursos nestes estabelecimentos de ensino.

No Erasmus já é possível aferir o seu impacto²⁵², efeitos e as vantagens deste Programa, por exemplo, através dos estudos de Emmanuel Sigalas, Theresa Kuhn, Kristine Mitchel, D. Mazzoni, et al. Por sua vez, no Erasmus militar, uma vez que tem um ritmo sincopado, o seu funcionamento é ainda curto no tempo e limitado no seu âmbito, conteúdo, operacionalização e nos Estados (ativamente) participantes, não é possível balizar e aferir de forma tangível o seu impacto e eventuais vantagens.

No Erasmus o aluno tem um leque de opções mais vasto, no Erasmus militar está limitado à PCSD da UE ou a matérias conexas. Estas caracterizam-se por serem de curta duração e sem a participação de um vasto conjunto de Estados²⁵³. Por outro lado, nas matérias de segurança e defesa, os Estados-membros continuam a privilegiar a OTAN, dificultando e/ou limitando também a criação de uma identidade e cultura europeia de segurança e defesa.

O Erasmus militar está sob a «tutela» da PCSD, ou seja, as ações de intercâmbio ainda se limitam ou restringem muito à frequência de cursos, módulos e seminários sobre a PCSD ou matérias conexas, a decorrer numa academia militar de um dos Estados-membros organizador. Por sua vez, não é clara a importância que os Estados facultam a esta política e Programa, nem quais os Estados, sobretudo os grandes da UE, que estão empenhados em desenvolver estas matérias, quer na participação na PCSD, quer no Erasmus militar por consequência²⁵⁴.

²⁵² Veja-se também EUROPEAN COMMISSION – *The Erasmus Impact Study...*, *op. cit.*

²⁵³ Veja-se o site oficial do Erasmus militar. [Acedido a 10 de mar. 2018]. Disponível em: <http://www.emilyo.eu/node/878>.

²⁵⁴ Através da consulta do número de iniciativas e participações diferenciadas, não é possível encontrar uma continuidade e coerência nas políticas seguidas para este Programa, pelos diferentes países. Veja-se EMILYO – *Mobility Offers and Multiplier Events 2018*. [Acedido a 05 de abr. 2018]. Disponível em: <http://www.emilyo.eu/node/878>.

Outra das condicionalidades prende-se com as dependências, ou seja, o Erasmus está sob a alçada do(s) ministério(s) com a tutela do ensino superior e/ou educação, enquanto o Erasmus militar é tutelado pelos Ministérios da Defesa Nacional, órgão não vocacionado primariamente para o ensino superior e a educação. Contudo, enquanto este Programa não aumentar as suas ligações ao ensino superior e a centros de investigação, continuará a ter essa limitação e enquadramento (nacional e europeu).

Quanto à génese, a criação do Erasmus parte de uma iniciativa da Comissão Europeia, tendo esta assumido um papel central no seu desenvolvimento; enquanto o Erasmus militar é uma iniciativa da(s) Presidência(s) e desenvolvida pelos MDN. Todavia, com as alterações no funcionamento das Presidências decorrentes do Tratado de Lisboa, os Estados deixaram de exercer a Presidência semestral no domínio da segurança e defesa, passando esta a ser exercida em permanência pela Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, o que conduziu a uma perda de influência dos Estados no processo de *agenda-setting*, levando a uma diminuição do ritmo de desenvolvimento do Erasmus militar, agravado também pela crise económico-financeira que afetou a União e a diminuição de apoios financeiros dos Estados necessários ao desenvolvimento das atividades do Erasmus militar²⁵⁵.

A própria informação disponibilizada no *site* é reveladora dos diferentes ritmos e impulsos do Erasmus militar. Um Programa que arranca de forma célere de 2008 a 2010, que estagna entre 2010-2015/2016, e começa após esse período a retomar um novo ritmo. As razões deste retorno podem ser várias, mas algumas delas são

²⁵⁵ Em Portugal no período da crise houve um aumento da mobilidade (especialmente saídas), inclusive foi dos países da UE com maiores taxas de crescimentos. HAARISTO, Hanna-Stella, PRAXIS, ORR, Dominic and DZHW – *Evaluation Student and Staff Mobility in Time of Crisis 2008-2013*. Bonn: German Academic Exchange Service, 2014, pp. 18-20 e 82-87.

impulsionadas pela implementação da Estratégia Global da UE 2016²⁵⁶, a qual prevê um maior intercâmbio, e um envolvimento das agências da UE e dos Estados-membros na PCSD. Por outro lado, assistimos a uma adaptação e normalização institucional da UE, ao funcionamento dos diferentes atores da União à luz do Tratado de Lisboa. Este novo período também corresponde a uma retoma e crescimento económico da UE e dos seus Estados-membros. As crises financeiras e os respetivos Programas de ajustamento financeiro contribuíram para estagnar o Programa. Um conjunto de acontecimentos do ponto de vista de segurança externa (ex. Primavera Árabe, Guerra na Síria) e interna (ex. ataques terroristas) contribuíram para dar um novo impulso às matérias de segurança e defesa, e por inerência e necessidade, ao Erasmus militar.

Os Programas internacionais de mobilidade estudantil têm sido usados há muito tempo como instrumentos de política externa pelos governos nacionais²⁵⁷, sendo mais recentemente usados pela UE, dado que o reforço da sua posição passa também pela ciência²⁵⁸ e o Erasmus militar é um vetor importante nesse fortalecimento, nomeadamente na vertente externa e de segurança. O problema não é o desiderato do Programa, mas a operacionalização do mesmo e a conexão entre objetivos-meios-fins e a sua integração adequada no espaço de ensino superior nacional e europeu.

Contrariamente à globalidade dos estudos, Emmanuel Sigalas revelou que o Erasmus não fortalecia a identidade europeia dos

²⁵⁶ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Shared Vision...*, *op. cit.*, p. 25: esta prevê que as ligações da sociedade serão também reforçadas através de uma maior mobilidade, intercâmbios educacionais, cooperação em pesquisa e plataformas da sociedade civil.

²⁵⁷ MERRITT, 1972. Apud SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, p. 261.

²⁵⁸ EUROPEAN COMMISSION – *Open Innovation, Open Science, Open to the World – a vision for Europe*. Brussels: European Commission, 2016. LÓPEZ, Alea de, ROMÁN, San and SCHUNZ, Simon – Understanding European Union Science Diplomacy. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, n.º 2 (2018), pp. 247-266.

estudantes. Pelo contrário, em alguns casos tinha o efeito contrário. Mesmo assim, demonstrou que o aumento da socialização com os europeus era positiva, mas tinha um impacto modesto na identidade europeia. Considerou também o autor que o Erasmus leva a um maior conjunto de interações, mas não leva a uma maior identidade, pelo contrário²⁵⁹. Nessa medida, importa repensar o modelo e operacionalização do Erasmus militar e do Erasmus+ e se os seus efeitos serão os previamente previstos, uma vez que, no âmbito do primeiro, a consequência do mesmo é limitada, no tocante ao fortalecimento da identidade europeia.

Conclusões

Um dos grandes objetivos que o Programa Erasmus visava era o de potenciar a empregabilidade. Neste campo, no âmbito da vertente de segurança e defesa, um dos seus objetivos prioritários, mais imediatos e concretos, não tem aplicação direta, dado que os alunos das academias militares, após a conclusão dos respetivos cursos entram no quadro permanente das FA ou Forças de Segurança.

Como sublinharam Alice Cunha e Yvette Santos, «o Programa é um importante instrumento de europeização e de internacionalização dos estudantes e das universidades portuguesas e europeias, e parte do êxito do Programa também passa pelo aumento do número de universidades e de outras instituições de ensino superior que aderiram ao mesmo»²⁶⁰.

Este preceito carece de ser aplicado e ampliado aos Programas Erasmus desenvolvidos pelas instituições de ensino superior militar, para que estes possam ter alguma eficácia. Isto é, restringindo o

²⁵⁹ SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.*, pp. 242-243.

²⁶⁰ CUNHA, Alice e SANTOS, Yvette, *op. cit.*, p. 112.

Programa a uma troca pontual de alunos e a um intercâmbio esporádico de docentes em regime de palestra e visita dificilmente contribuirá para os propósitos dos respetivos Programas. Acresce o facto de no caso dos docentes, por vezes, ou mesmo na maioria das situações, estes serem professores (militares) em fase «final» ou «adiantada» da carreira ou com idade superior a 50 anos, e em alguns casos sem ligação direta às matérias de segurança e defesa (militares), o que contradiz o espírito, os objetivos, o alcance e os resultados do Erasmus (militar), como já vários estudos comprovaram²⁶¹.

Na mesma linha, «quem beneficia do ERASMUS ganha naturalmente competências. Desde logo, melhora a sua capacidade de comunicar com os povos de outras culturas e de aceitar e respeitar as suas diferenças e, no campo mais tangível, aperfeiçoa o conhecimento de outras línguas, conhece outras realidades de trabalho e ganha mais competências profissionais»²⁶². Estas competências surgem como consequência do Erasmus, os quais podem igualmente ser extensíveis ao Erasmus militar, desde que se cumpram os preceitos essenciais que estiveram na génese do respetivo Programa. Caso contrário, a vertente militar vê-se despojada de capital humano qualificado e do desenvolvimento científico que o Erasmus (militar) traz.

Por sua vez, «do conhecimento surge o respeito, logo uma Europa mais unida na diversidade»²⁶³, desiderato também previsto na Estratégia Global da UE²⁶⁴, que importa também alargar à vertente de defesa e segurança, uma vez que só através de um conhecimento científico sólido, de experiências e contactos com outras culturas é possível refletir o respeito pelo outro dentro e fora da União.

²⁶¹ Ver SIGALAS, Emmanuel, *op. cit.* KUHN, Theresa, *op. cit.*

²⁶² CUNHA, Alice e SANTOS, Yvette, *op. cit.*, p. 112.

²⁶³ Idem, p. 113.

²⁶⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – , *Shared Vision ...*, *op. cit.*, pp. 26-27.

O relatório do Grupo de implementação do Erasmus militar realça que o objetivo do mesmo é *harmonizar* a educação inicial dos futuros oficiais da UE e fomentar a interoperabilidade, incrementando assim a segurança europeia. Por outro lado, todas as iniciativas pretendem promover uma cultura de segurança e defesa europeia²⁶⁵. Assim, importa estimular o debate interna e externamente, o número de intercâmbios e de experiências, dado que «a segurança europeia e cultura de defesa será notável à medida que os jovens formandos de hoje se tornam nos estrategistas do futuro»²⁶⁶.

O Erasmus militar é uma forma de convergência e de europeização do ensino superior militar europeu²⁶⁷. Todavia, este Programa e o Erasmus+, no ensino superior militar e policial apresentam parte dos mesmos constrangimentos do Erasmus, quando foi impulsionado por Jacques Delors: parca base jurídica, que permita uma verdadeira mobilidade de alunos e docentes; constrangimentos institucionais; diminuta confiança mútua; incipiente cultura de intercâmbio; financiamento exclusivamente estatal; domínio privilegiado dos Estados.

Um conjunto de circunstâncias concatenadas a vários níveis contribuíram para a emergência do Erasmus militar, em 2008. No plano europeu, existiu a vontade de um grande Estado, a França, de se afirmar na segurança e defesa da UE; de fazer esquecer o «não» ao Tratado Constitucional; de se assumir como um *player* importante na ação externa da UE (ex. papel de mediação na guerra da Geórgia); de ter então um Presidente eleito recentemente (Nicolas Sarkozy) com vontade de se afirmar; de exercer a Presidência da UE e esta ser uma oportunidade de afirmação externa do país e de influência da agenda europeia; de ser necessário materializar algumas políticas previstas no

²⁶⁵ GEELL, Harald – *Implementation Group for the European Initiative for the exchange of young officers inspired by Erasmus*. Austria, Wiener Neustadt: ESDC, 28th of December 2017, p. 1.

²⁶⁶ PAILE, Sylvain – *European education...*, *op. cit.*, p. 21.

²⁶⁷ PAILE, Sylvain – *The European Military Higher...*, *op. cit.*, p. 32.

Tratado de Lisboa. Por outro lado, após a aprovação dos Tratados europeus existe uma tendência, pelo menos erística, de discursos agregadores em torno de identidade, valores comuns e da entrada num novo ciclo.

No plano nacional, Portugal ainda sentia os *ventos* e a inspiração (do sucesso) da Presidência Portuguesa, em 2007, o que pode ter contribuído para ter um papel ativo. Por sua vez, não podemos esquecer o papel e a sua identificação com a Europa, que alguns fatores deste projeto tiveram, a nível ministerial e institucional da AM.

Portugal começou por ser muito ativo e pioneiro, organizando inclusive a primeira iniciativa do Erasmus militar, para a partir de 2010²⁶⁸ reduzir a sua participação²⁶⁹, e após 2015-2016, iniciar um processo de gradual intercâmbio, numa lógica oclocrática e pouco coerente. Esta posição não se encontra completamente desfasada da participação portuguesa nas matérias europeias, entre 2010-2015²⁷⁰.

Assim, o Erasmus é um dos principais projetos europeu e que reflete a essência da União: diálogo entre diferentes culturas, caráter inclusivo, liberdade de circulação, elementos que correm para a criação de uma cultura e identidade europeia, móbil que o Erasmus também visa contribuir. Nesse sentido, Portugal (AM) devia enviar mais elementos para vários países e receber outros de vários Estados, como forma de fortalecer a identidade europeia.

Do ponto de vista teórico, a criação e evolução lenta e sincopada do Erasmus militar é explicada através do intergovernamentalismo, dado que os Estados procuram salvaguardar o seu interesse

²⁶⁸ O último aluno participou em 2010.

²⁶⁹ Veja-se os relatórios de participação de Portugal na UE, entre 2008 e 2017. Relatórios disponíveis em: CIJD: <https://infoeuropa.euroid.pt>. [Acedido a 20 de jan. 2018].

²⁷⁰ Ver TEIXEIRA, Nuno Severiano – Portugal e a integração europeia, 1974-2015: uma introdução histórica. In TEIXEIRA, Nuno Severiano e PINTO, António Costa (org.) – *A Europeização da Democracia Portuguesa*. Lisboa: ICS, 2017, pp. 19-37.

nacional e manter o controlo sobre as políticas, especialmente as que integram o núcleo duro da soberania (educação, segurança e defesa); recorrendo às instâncias europeias, quando estas lhe trazem mais vantagens. O Erasmus, além da explicação da sua evolução poder ser dada pelo intergovernamentalismo, o recurso ao neofuncionalismo é profícuo, dado que este emerge no plano europeu, associado a um domínio técnico e funcional, que progressivamente se alastra a outros setores, levando a Comissão a ter um papel chave em todo o processo. Assim, através do processo de socialização que este cria e dinamiza, leva-nos a sublinhar a importância do construtivismo na explicação destes Programas, quer quanto à forma como se desenvolve, quer em relação aos seus objetivos.

Os diferentes Programas Erasmus enquadram-se num processo de europeização e convergência do ensino superior (militar), pese embora, os fatores das iniciativas sejam atores diferentes. Do Erasmus a Comissão Europeia, do Erasmus militar os Estados, especialmente no exercício da Presidência da União, papel que o novo quadro institucional veio reduzir, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e com a crise financeira, dado que cabe aos países organizadores suportar os custos das suas iniciativas.

Para um exercício de prognose das mobilidades internacionais importa no futuro estudar a ligação que os participantes destes Programas têm «à» e «com» a Europa, na linha de Theresa Kuhn, para compreender o impacto das mobilidades. Até porque estes Programas de acordo com a autora são uma forma de investimento económico em capital humano.

A participação nestes Programas é essencial para as instituições de ensino superior, pelas vantagens que estes trazem, ao nível da troca do conhecimento. Por outro lado, para as escolas militares e policiais contribui para o seu reconhecimento *inter pares*, e para a integração no espaço de ensino superior europeu. Assim, na linha dos estudos de Sigalas, assume especial atenção que sejam repensados

o tempo de duração, a qualidade do contacto, o local de destino (país e instituição), experiência e *background* dos participantes, o país de origem (se tem uma identidade europeia forte e que capacidades e meios possui para interagir).

Em síntese, o Erasmus, quanto ao processo de europeização, inicia-se e desenvolve-se sobretudo através da sua dimensão *top-down*. Por sua vez, o Erasmus militar inicia-se na dimensão de *uploading*, para depois a dimensão *downloading* ganhar um papel central, conduzindo também à dimensão de *cross-loading*. Constatamos também um efeito *spillover* que conduziu ao Erasmus militar, bem como o facto de este ter um efeito recíproco, embora ainda limitado.

De qualquer forma, podemos afirmar que o «impacto será apenas visto a longo prazo»²⁷¹ e que o Erasmus (militar) é um instrumento de encimado valor, de troca de conhecimento entre diferentes atores, de internacionalização e de credibilização das instituições de ensino superior militar, contribuam ou não para a construção de uma identidade de segurança e defesa comum.

Bibliografia

Monografias e artigos científicos

- ANTUNES, Fátima – Globalização e Europeização das Políticas Educativas. Percursos, processos e metamorfoses. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 47 (2005), pp. 125-143.
- BREMBERG, Niklas – The European Union as Security Community-Building Institution: Venues, Networks and Co-operative Security Practices. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 53, n.º 3 (2015), pp. 674-692.
- CALVO, Daniel Malet – Globalización e internacionalización educativa. Una historia institucional del Programa ERASMUS, 1987-2014. *Ler História*, n.º 71 (2017), pp. 75-100.

²⁷¹ PAILE, Sylvain – *The European Military Higher...*, *op. cit.*, p. 21.

- CHAUDHURI, Basudeb – L'évaluation à mi-pacours du programme européen pour la recherche Horizon 2020: la difficile conciliation entre l'excellence et l'intégration des territoires universitaires. *Hérodote – Revue de géographie et géopolitique*, n.º 168 (2018), pp. 127-140.
- CUNHA, Alice e SANTOS, Yvette – *Erasmus'30: a história do programa e a participação dos estudantes portugueses*. Lisboa: Comissão Europeia, 2017.
- DEHOUSSE, Renaud and MENON, Anand – The French Presidency. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 47, 2009, pp. 99-101.
- DEUTSCH, Karl et al. – Political Community and the North Atlantic Area. Princeton: Princeton University Press, 1968 [1957].
- DUBOIS, Dirk – Foreword. In PAILE, Sylvain – *European education and training for young officers. The European initiative for the exchange of young officers, inspired by Erasmus*. Brussels: ESDC, European Union, 2014.
- EASTON, David – *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons, 1965.
- ENOS-ATTALI, Sophie, JÖNSSON, Alexandra et SHEPPARD, Elizabeth – Phénomènes de convergence dans un contexte européen: quel rôle pour l'européanisation? In PALIER, Bruno et SUREL – *L'Europe en Action: L'européanisation dans une perspective comparée*. Paris: L'Harmattan, 2007, pp. 313-357.
- EURODEFENSE PORTUGAL – *Portugal e a Identidade Europeia de Segurança e Defesa*. Lisboa: EURODEFENSE, 1999.
- FEATHERSTONE, Kevin and RADAELLI, Claudio M. – *The politics of Europeanization*. Oxford: University Press, 2003.
- FERREIRA, Bruno – *Programa de Erasmus militar como reforço da identidade de segurança e defesa*; sob a orientação de José Feliciano. Lisboa: Academia Militar, 2010. Trabalho de Investigação Aplicada do Mestrado Integrado em Ciências Militares, na especialidade de Artilharia.
- FERREIRA-PEREIRA, Laura – Segurança e Defesa na União Europeia: A Perspetiva Portuguesa em Análise. *Negócios Estrangeiros*, n.º 11.1 (2007), pp. 161-192.
- FLIGSTEIN, Neil – *Euro-Clash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- GIULIANI, Jean-Dominique – *A Successful Presidency Results of the French Presidency of the Council of the European Union*, pp. 1-11.
- HAARISTO, Hanna-Stella, PRAXIS, ORR, Dominic and DZHW – *Evaluation Student and Staff Mobility in Time of Crisis 2008-2013*. Bonn: German Academic Exchange Service, 2014.
- HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva – *As Presidências Portuguesas da União Europeia*. Porto: Fronteira do Caos, 2017.
- HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva – Uma Matriz Teórica da “Segurança Interna” da União Europeia. *Nação e Defesa*, n.º 146, pp. 106-133.
- KUHN, Theresa – Why Educational Exchange Programmes Miss Their Mark: Cross-Border Mobility, Education and European Identity. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 50, n.º 6 (2012), pp. 994-1009.
- LÓPEZ, Alea de, ROMÁN, San and SCHUNZ, Simon – Understanding European Union Science Diplomacy. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 56, n.º 2 (2018), pp. 247-266.

- MAZZONI, Davide et al. – Cross-border mobility, European identity and participation among European adolescents and young adults. *European Journal of Developmental Psychology*, 2017, pp. 1-16.
- MITCHELL, Kristine – Rethinking the ‘Erasmus Effect’ on European Identity. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 53, n.º 2 (2015), pp. 330-348.
- O’NEILL, Maria – Security cooperation, conterterrorism, and EU-North Africa cross-border security relations, a legal perspective. *European Security*. Vol. 24, n.º 3 (2015), pp. 438-453.
- PAILE, Sylvain – *European education and training for young officers. The European initiative for the exchange of young officers, inspired by Erasmus*. Brussels: ESDC, 2014.
- PAILE, Sylvain – *The European Military Higher Education Stocktaking Report*. Brussels: ESDC, European Union, 2010.
- PAILE, Sylvain – *Towards a European Understanding of Academic Education of the Military Officers?*. Booklet communicated Paris European Conference on the launch of the Military Erasmus Initiative. France: Ministère de la Défense, 2008.
- PALIER, Bruno et SUREL, Yves – Analyser l’eupéanisation des politiques publiques. In PALIER, Bruno et SUREL, Yves – *L’Europe en Action: L’eupéanisation dans une perspective comparée*. Paris: L’Harmattan, 2007, pp. 13-85.
- PÉPIN, Luce – Education in the Lisbon Strategy: assessment and prospects. *European Journal of Education*. Vol. 46, n.º 1 (2011), pp. 25-35.
- SALGADO, Rosa Sanchez et WOLL, Cornelia – L’eupéanisation et les les acteurs non étatiques. In PALIER, Bruno et SUREL, Yves – *L’Europe en Action: L’eupéanisation dans une perspective comparée*. Paris: L’Harmattan, 2007, pp. 145-191.
- SIGALAS, Emmanuel – Cross-border mobility and European identity: The effectiveness of intergroup contact during the ERASMUS year abroad. *European Union Politics*. Vol. 11, n.º 2 (2010), pp. 241-265.
- SILVA, Pedro Ferreira da – *Relatório do Seminário Política Europeia de Segurança e Defesa*. Lisboa: Academia Militar, 2009.
- SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – A Small Step for Capability a Significant Leap for “Military Erasmus. *Nação e Defesa*, N.º 125, 2010, pp. 259-272.
- SILVA, Pedro Ferreira da and PAILE, Sylvain – European Security and Defence Policy Seminar, Lisbon 2009 creating the future human capabilities of the CSDP. *Studia Diplomatica*. Vol. LXIII, n.º 1 (2010), pp. 43-57.
- STRASSEL, Christophe – Les enjeux géopolitiques de la mondialisation universitaire. *Hérodote – Revue de géographie et géopolitique*, n.º 168 (2018), pp. 9-38.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano – Portugal e a integração europeia, 1974-2015: uma introdução histórica. In TEIXEIRA, Nuno Severiano e PINTO, António Costa (org.) – *A Europeização da Democracia Portuguesa*. Lisboa: ICS, 2017, pp. 19-37.
- TRAN, Ly Thi – Mobility as becoming: A Bourdieuian analysis of the factors shaping international student mobility. *British Journal of Sociology of Education*. Vol. 37, n.º 8 (2016), pp. 1268-1289.
- VERSINI, Claire – Erasmus: retrouver les ambitions d’origine. *Tribune*, 4 de December 2017, pp. 1-4.

- WEISSERTH, Hans-Bernhard – Foreword. In PAILE, Sylvain – *European education and training for young officers. The European initiative for the exchange of young officers, inspired by Erasmus*. Brussels: ESDC, European Union, 2014.
- WILSON, Iain – What should we expect of ‘Erasmus Generations’?. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49, n.º 5 (2011), pp. 1113-1140.

Documentos e estudos institucionais

- ACADEMIA MILITAR – *Erasmus Charter for Higher Education 2014-2020*. Lisboa: Academia Militar, 2014.
- ACADEMIA MILITAR – *Erasmus+*. Lisboa: Academia Militar, 2018.
- ASTON, Catherine – *Progress Report*. Brussels: AG/zk D (10) 590, High Representative, 27 Abril 2010, pp. 1-7.
- CEPOL – *User Guide for Participations of the European Police Exchange Programme inspired in Erasmus*. User Guide, UG.EXPR.001-5, 2015.
- – *User Guide for Participants of the CEPOL Exchange Programme – Inspired by Erasmus*. Doc. N.º UG EXPR.001-5 [20/01/2015], UG EXPR.001-6 [23/11/2016], N.º UG EXPR.001-7 [23/11/2017].
- CIEJD – *Relatórios da Participação de Portugal na União Europeia*.
- CIOCCA, Cesare – Letter of European Security and Defense College – Executive Academic Board – «Their Chairman», 13 February 2009.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – *Conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Bruxelas 13/14 de março 2008*, n.º 7652/01 (2008). Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – *Programa do Conselho para 18 meses (Presidências Francesa, Checa e Sueca)*, n.º 11248 (2008), Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Background – Justice and Home Affairs Council*. Brussels: Council of the European Union, 23 April 2010.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Conclusions on the ESDP, 2903 External Relations Council meeting*. Document 5155/1/08. Brussels: Council of the European Union, 10 and 11 November 2008, Annex II.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States*, n.º 14866 (2017), Brussels: Council of the European Union.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Draft conclusions on the Erasmus-style exchange programme for law enforcement officers*. Document 5025/1/10 rev.1. Brussels: Council of the European Union, 9 February 2010.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Draft Council Conclusions on the role of law enforcement cooperation in combating food crime*, n.º 15623 (2014). Brussels: Council of the European Union.

- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. June 2016.
- EMILYO – *Mobility Offers and Multiplier Events 2018*.
- ESCOLA NAVAL – *Erasmus Charter for Higher Education 2014-2020*.
- ESDC – 2nd Meeting of the Implementation Group (IG) for European initiative for THE exchange of young officers (inspired by Erasmus). *Draft Minut – IG/2009/004*. Brno, 21-22 April 2009.
- EU PRESIDENCY – European Initiative to develop exchanges between military officers at basic training level. *Non-Paper*, France, 2008.
- EUROPEAN COMMISSION – *Open Innovation, Open Science, Open to the World – a vision for Europe*. Brussels: European Commission, 2016.
- EUROPEAN COMMISSION – *The Erasmus Impact Study, Effects of mobility on the skills and employability of students and the internationalisation of higher education institutions*. Luxembourg: European Union, 2014.
- GEELL, Harald – *Implementation Group for the European Initiative for the exchange of young officers inspired by Erasmus*. Austria, Wiener Neustadt: ESDC, 28th of December 2017, pp. 1-4.
- GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL – *Stocktaking of existing exchanges and exchange programmes of national military officers during their initial education and training*. Brussels: General Secretariat of the Council, 3 July 2008.
- Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna – ISCPSI – *Plano Estratégico do ISCPSI*. Lisboa: ISCPSI, 2017-2020.
- MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS – *Portugal na União Europeia, Ano 2008*. Lisboa: MNE, 2008.
- PARLAMENTO EUROPEU – *Erasmus Exchanges for Police Officers?*, 22 de June 2010.
- PRESIDÊNCIA FRANCESA DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – *Programa de Trabalhos (1 julho a 31 dezembro 2008), Uma Europa que Atua para responder aos desafios de hoje*. França: Presidência Francesa do Conselho da União Europeia, 2008.
- SILVA, Pedro Ferreira da – *Relatório do Seminário Política Europeia de Segurança e Defesa*. Lisboa: Academia Militar, 2009.
- UNIÃO EUROPEIA – *Programa de Estocolmo – Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos*, 2010.

**A COOPERAÇÃO PARA A EFICIÊNCIA.
PORTUGAL, O INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS
ADMINISTRATIVAS E AS REDES INTERNACIONAIS DE COOPERAÇÃO
NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA²⁷²**

**COOPERATION FOR EFFICIENCY. PORTUGAL,
THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SCIENCES
AND THE INTERNATIONAL COOPERATION NETWORKS
REGARDING PUBLIC ADMINISTRATION**

Ana Carina Azevedo
ORCID: 0000-0001-6632-6861

Resumo: Durante o Estado Novo português, e sobretudo após o final da II Guerra Mundial, o País testemunha uma progressiva difusão e aplicação de métodos de organização científica do trabalho na Administração Pública. Esta realidade é devedora da existência de redes de cooperação internacional que se desenvolvem na época e que possibilitam, através de contactos a vários níveis, importantes processos de transferência de conhecimento. As relações estabelecidas desde a década de

²⁷² Esta investigação foi financiada por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito da Bolsa de Pós-Doutoramento com referência SFRH/BPD/113250/2015.

1930 com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas e, antes disso com o organismo que o antecedeu, constituem um exemplo desta realidade. Estas apresentam a particularidade de demonstrar a longevidade do interesse manifestado no País pelas Ciências Administrativas sendo, igualmente, responsáveis pela formação de um escol de técnicos que viria a tornar-se essencial no processo de reforma da Administração Pública encetado nos anos 60.

Palavras-chave: Organização científica do trabalho administrativo; Transferência de conhecimentos; Redes de cooperação internacional

Abstract: During the Portuguese «Estado Novo», especially after World War II, Portugal witnesses an important diffusion of scientific management in Public Administration, which benefited from international cooperation networks and from the processes of knowledge transfer. The relation established since the 1930s with the International Institute of Administrative Sciences is an interesting example of this reality. It testifies the Portuguese interest in Administrative Sciences and is responsible for the beginning of the training of several technicians that will become crucial in the 1960s administrative reform.

Keywords: Scientific management applied to public administration; Know-how transferences; International cooperation networks

Introdução

A cooperação europeia em prol da difusão do conhecimento teve um impacto importante na introdução de métodos científicos de organização do trabalho em Portugal.

Ao longo do século xx, Portugal participou – sobretudo como beneficiário – em importantes redes de transferência de conhecimento que permitiram o desenvolvimento e a aplicação de métodos científicos de organização do trabalho no setor industrial português e na administração pública nacional. Apesar destas redes terem origens e objetivos diversos, destaca-se a colaboração com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas, sediado em Bruxelas. Não obstante as relações com o Instituto terem tido início logo após a sua criação nos anos 30 – existindo, contudo, ligações anteriores aos organismos que o antecederam –, é principalmente após a II Guerra Mundial que as redes delas decorrentes se expandem e adquirem uma nova amplitude.

De facto, a abertura do País aos organismos internacionais criados na época teve como consequência o surgimento de experiências de transferência de conhecimento sem precedentes em termos de organização científica do trabalho. Destas experiências destaca-se a participação de técnicos nacionais nos congressos e mesas-redondas do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, bem como em ações de formação promovidas por outras entidades e em missões de estudo. Mas também a entrada de consultores, técnicos e formadores estrangeiros no País se integra nesta realidade. No seu conjunto, estas redes informais de transferência de conhecimento proporcionaram aos quadros nacionais o contacto com os organismos, os técnicos e os métodos mais modernos ligados à organização científica do trabalho.

Os intercâmbios realizados entre países europeus em termos científicos não são, porém, uma novidade do período que se inicia após

o final da II Guerra Mundial. Ao nível do estudo e desenvolvimento de métodos de organização científica do trabalho, os contactos internacionais tendentes à difusão destes princípios iniciam-se na primeira metade do século xx. Incidem, sobretudo, na circulação internacional de publicações da especialidade e no trabalho de consultores e de firmas de consultoria que, numa lógica assente no seu próprio processo de crescimento, são responsáveis pela transmissão de conhecimentos teóricos e práticos entre os países europeus e entre estes e os EUA.²⁷³ Após a II Guerra Mundial, porém, as redes de transferência de conhecimento nestas matérias expandem-se, adquirindo uma maior amplitude, novos agentes e novos públicos.

Na esteira do Plano Marshall, o continente europeu vê nascer importantes redes de transferência de conhecimento nas quais variados organismos de carácter nacional e internacional disponibilizam assistência técnica através de missões de estudo, visitas especializadas, difusão de publicações e organização de conferências e cursos. Porém, é necessário realçar que esta realidade não é exclusiva do continente europeu. De facto, desde os finais dos anos 40 vinham tendo lugar importantes empreendimentos organizados pelos EUA e pela Organização das Nações Unidas envolvendo o apoio ao desenvolvimento agrícola, industrial e administrativo de países em vias de desenvolvimento da América Latina, África e Ásia. Na verdade, após o drama da II Guerra Mundial e da necessidade de reconstrução e reconversão das economias europeias – e temendo o avanço do comunismo –, os EUA, os seus aliados europeus e a recém-formada ONU promovem a necessidade do progresso económico e do bem-estar social através da cooperação internacional. Esta cooperação poderia ser potenciada em dois planos, sendo diretamente propor-

²⁷³ Cf. AZEVEDO, Ana Carina – O desenvolvimento do sector da consultoria e a difusão da organização científica do trabalho em Portugal: uma relação próxima? *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*. Association for Spanish and Portuguese Historical Studies. ISSN 0739-182X. Vol. 38, n.º 1 (2013), pp. 137-154.

cionada pelas Nações Unidas e pelos vários programas norte-americanos de ajuda a países em desenvolvimento²⁷⁴ ou, pelo contrário, decorrendo da cooperação bilateral entre países.

No presente artigo pretende-se realçar o contributo de um organismo que apresentou um importante papel no âmbito do estudo, difusão e colocação em prática dos princípios de organização científica do trabalho ao nível administrativo: o Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Através da sua ação, e sem esquecer o contributo de vários organismos nacionais que com ele articularam, foi responsável pelo desenvolvimento de autênticas redes de cooperação e de transferência de conhecimento das quais Portugal beneficiou. Redes que possibilitaram a formação de quadros, a circulação de informação e publicações técnicas e a realização de importantes encontros científicos internacionais.

1. A criação do Instituto Internacional de Ciências Administrativas: da necessidade à efetivação da cooperação

No início do século xx, o crescimento económico e social dos países mais desenvolvidos iniciou um processo de pressão sobre as estruturas e o grau de desempenho das administrações públicas, impelidas a dar resposta às novas solicitações e desafios que surgiram

²⁷⁴ Entre os programas promovidos pelos EUA em prol do progresso económico de zonas menos desenvolvidas contam-se o chamado Ponto 4 de Harry Truman e a Aliança para o Progresso, proposta por John F. Kennedy. O Ponto 4, quarto item de um discurso que o presidente norte-americano pronunciou em Bogotá no final da década de 1940, comprometia o governo dos Estados Unidos com o desenvolvimento económico de zonas em vias de desenvolvimento, através da prestação de assistência técnica aos países que dela necessitassem para a manutenção da paz e das instituições democráticas. Por seu lado, a Aliança para o Progresso resultou de uma proposta feita pelo presidente Kennedy aos embaixadores latino-americanos, tratando-se de um programa destinado a desenvolver económica e socialmente a América Latina, travando o avanço do comunismo.

paralelamente à necessidade de expansão das suas competências. Simultaneamente, o desenvolvimento dos princípios ligados à organização científica do trabalho e os estudos que incitavam à sua aplicação na administração, entre os quais se destacam os trabalhos de Henry Fayol²⁷⁵, aliaram-se à necessidade de reforma e reorganização das administrações públicas, conduzindo a uma maior atenção sobre as ciências administrativas e sobre a sua relação com os métodos racionais de organização do trabalho em desenvolvimento na época. Neste contexto de necessidade de repensar a Administração Pública é realizado o primeiro Congresso Internacional de Ciências Administrativas, inserido na Exposição Universal de Bruxelas de 1910. Entre os seus objetivos, contava-se a análise dos problemas que advinham das novas funções atribuídas ao Estado e a promoção da cooperação internacional entre funcionários públicos e investigadores em prol do desenvolvimento da administração.²⁷⁶ O êxito do congresso conduziu ao estabelecimento do seu carácter periódico sendo, para tal, criada uma Comissão Permanente para os Congressos Internacionais de Ciências Administrativas composta por representantes de vinte e dois países, entre os quais Portugal.²⁷⁷

Apesar do segundo congresso ter sido marcado para o ano de 1915 em Espanha, a I Guerra Mundial viria a ditar o seu adiamento, tendo este tido lugar apenas em 1923 na Bélgica. A mesma década iria testemunhar relevantes desenvolvimentos, sendo a criação de secções

²⁷⁵ Entre as suas obras destaca-se *Administration industrielle et générale*. Paris: Dunod, 1920. 174 p. e *La doctrine administrative dans l'État*. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 32, n.º 2 (1966), pp. 114-133.

²⁷⁶ MOSCHOPOULOS, Denis – The International Institute of Administrative Sciences: main stages of its history. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 71, n.º 2 (2005), pp. 197-198.

²⁷⁷ FISCH, Stefan – Origins and history of the international Institute of Administrative Sciences: from its beginnings to its reconstruction after World War II (1910-1944/47). In RUGGE, Fabio and DUGGETT, Michael – *IIAS/IISA. Administration and service (1930-2005)*. Bruxelas: IOS Press, 2005, p. 36. ISBN 978-1-58603-542-6.

nacionais proposta em 1925 pela delegação belga e, em 1928, no ano seguinte à realização do terceiro congresso internacional, criada a *Revue des Sciences Administratives*. Por fim, sob proposta da secção suíça e com o apoio logístico do governo belga, a Comissão Permanente seria transformada num organismo mais estável que, após discussão, tomaria o nome de Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Segundo os seus primeiros estatutos, aprovados pela Comissão Permanente em 1931²⁷⁸, o Instituto tinha como objetivos o estudo comparativo da Administração Pública em diferentes países; a formulação de métodos racionais e a introdução de princípios científicos na Administração Pública; e a organização e implementação de estudos, investigações, programas e conferências tendentes ao desenvolvimento das práticas administrativas e da legislação correspondente. No fundo, o Instituto respondia aos anseios de funcionários administrativos de vários países que pretendiam a criação de um organismo que permitisse a cooperação internacional e a formação de redes de estudo e partilha do conhecimento nos domínios administrativos.²⁷⁹

Até ao início da II Guerra Mundial, o Instituto Internacional de Ciências Administrativas continuaria a desenvolver redes de partilha de estudos e informação entre os países que tinham acesso à sua revista – que passaria, no início da década de 1930, a ser publicada em francês e alemão – e que participavam nos congressos internacionais e nas mesas-redondas. Estas últimas passariam a ser organizadas para preparar os temas e questionários do congresso seguinte e permitir reuniões de comissões permanentes nas quais pudessem

²⁷⁸ ZILLER, Jacques – *Birth of an Epistemic Community* [em linha]. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. [Acedido a 14 de set. 2017]. Disponível na Internet: <http://www.iias-iisa.org/about-iias/history-of-iias/>.

²⁷⁹ «—» – The International Institute of Administrative Sciences: main stages of its history. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 71, n.º 2 (2005), p. 198.

ser apreciadas as reformas introduzidas na Administração Pública dos vários países membros e debatidos temas de interesse comum.²⁸⁰ Além disso, o Instituto empenha-se no desenvolvimento da cooperação com outros organismos como a *International Union of Local Authorities*, sediada na Holanda, e o *Public Administration Clearing House*, de Chicago. O decorrer da guerra e, sobretudo a ocupação da Bélgica pela Alemanha Nazi, levou a um interregno das iniciativas do Instituto que apenas viriam a ser retomadas em 1946 incidindo no resgatar dos contactos anteriormente estabelecidos entre os países membros. Para tal, foi organizado nesse ano, pelo Instituto Belga de Ciências Administrativas, um Congresso Regional que pretendeu reestabelecer os contactos com a França, a Grã-Bretanha, o Luxemburgo e a Suíça²⁸¹ e, em 1947, seria organizado em Berna o primeiro Congresso Internacional de Ciências Administrativas do pós-guerra.

Em 1953 o Instituto contava com vinte Estados-membros, cinco dos quais externos ao continente europeu, e com vinte e uma secções nacionais²⁸² e, em 1960, apresentava já sessenta e seis Estados-membros.²⁸³ Este rápido crescimento comprova a preocupação internacional com os estudos na área da Administração Pública, sobretudo após o final da II Guerra Mundial quando se tornou evidente que não seria possível um desenvolvimento económico sustentável sem o contributo de uma Administração Pública eficiente. Da mesma forma, surge a consciência de que os Estados dificilmente conseguiriam cumprir as novas funções de âmbito social que lhes passaram a estar

²⁸⁰ PIRES DE LIMA, António Pedrosa – Portugal e o Instituto Português de Ciências Administrativas. *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano I, n.º 1 (1969), p. 17.

²⁸¹ «—» – *Birth of an Epistemic Community* [em linha]. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. [Acedido a 14 de set. 2017]. Disponível na Internet: <http://www.iias-iisa.org/about-iias/history-of-iias/>.

²⁸² Idem, *ibidem*.

²⁸³ *Training possibilities in Europe, TCT – Newsletter Third Country Training*. Número 2. Paris: Organização Europeia de Cooperação Económica (1960), p. 97.

incumbidas sem dotar os seus organismos públicos da mesma eficácia. No caso europeu, os próprios pressupostos do Plano Marshall solicitavam estudos e diligências administrativas aos quais o setor público não se encontrava preparado para responder, além do facto das Ciências Administrativas caminharem cada vez mais em direção às lógicas da produtividade e da aplicação do *management* ao setor. De facto, após a II Guerra Mundial, os temas discutidos nos congressos demonstram uma progressiva libertação das temáticas ligadas ao Direito Administrativo e um maior interesse pelas questões da organização administrativa, administração financeira e comunicação.

Estas questões apresentavam-se de extrema importância na época, sobretudo para os inúmeros países membros que se viam a braços com processos de reforma administrativa e com a conseqüente organização de núcleos de organização e métodos (O&M) nos departamentos públicos. O crescimento exponencial da função pública e o aumento do seu custo, bem como a formação de funcionários e a forma como os mesmos eram recrutados, conduzem à necessidade de uma revisão da organização dos serviços. Da mesma forma, a conjuntura do pós II Guerra Mundial conduz a um aumento do interesse pelas práticas administrativas, nomeadamente pela gestão da assistência técnica, pelas problemáticas relativas à comunicação com os cidadãos, pelas técnicas de preparação dos orçamentos e pelas questões da automação e da coordenação administrativa.²⁸⁴

²⁸⁴ «——» – The International Institute of Administrative Sciences: main stages of its history. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 71, n.º 2 (2005), p. 202.

2. Portugal e o Instituto Internacional de Ciências Administrativas

Portugal cedo estabelece contactos com o Instituto. Além de se ter feito presente nos dois primeiros congressos internacionais, respetivamente nas pessoas de Fernando Emídio da Silva e Magalhães Colaço²⁸⁵, em 1928 o governo reconhece por portaria do Ministério do Interior ser «*da mais alta conveniência para o País a organização da Secção Nacional Portuguesa, destinada a cooperar com a Comissão Internacional Permanente dos Congressos de Ciências Administrativas*», sendo esta constituída pelo mesmo diploma com a incumbência especial de assegurar a representação de Portugal nestes congressos.²⁸⁶ Além disso, após a transformação da Comissão Permanente em Instituto, Portugal é um dos primeiros países a aderir, passando a Secção Portuguesa da referida comissão a funcionar como Secção Nacional do Instituto.²⁸⁷

Após um interregno durante a década de 1930, os contactos com o Instituto são retomados após a II Guerra Mundial tendo, inclusivamente, Marcello Caetano sido eleito para a vice-presidência durante o congresso de 1947. O futuro Presidente do Conselho encontrava-se, assim, ligado às redes internacionais de estudo destas matérias, não sendo, portanto, de estranhar o interesse que demonstra pela Refor-

²⁸⁵ «—» – Portugal e o Instituto Português de Ciências Administrativas. *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano I, n.º 1 (1969), p. 20.

²⁸⁶ Foram nomeados para constituir a Secção Nacional Portuguesa, José Martinho Simões, diretor-geral da Administração Política e Civil do Ministério do Interior; Alberto Cardoso de Meneses, vogal efetivo do extinto Supremo Tribunal Administrativo; Domingos Fezas Vital e João Maria Telo de Magalhães Colaço, professores de Direito Administrativo das Faculdades de Direito das Universidades de Coimbra e Lisboa, respetivamente; Alberto da Cunha Rocha Saraiva, José Caetano Lôbo de Ávila da Silva Lima e Martinho Nobre de Melo, professores de Ciências Políticas da Universidade de Lisboa. *Diário do Governo II Série*. 181 (9 de agosto de 1928), pp. 2787-2788.

²⁸⁷ «—» – Portugal e o Instituto Português de Ciências Administrativas. *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano I, n.º 1 (1969), p. 21.

ma Administrativa do Estado quando sobe ao poder no final da década de 1960. O País participaria, assim, no Congresso Internacional que tem lugar na Suíça nesse mesmo ano de 1947, sendo a delegação portuguesa composta por Marcello Caetano, José Carlos Moreira e António Pedrosa Pires de Lima. Em 1949, Lisboa acolheria uma Mesa-Redonda – o que voltaria a acontecer em 1961 – durante a qual foram tratados temas relacionados com a organização das Administrações Centrais e com a sua relação com as diretrizes que a esse respeito eram emanadas por organismos internacionais.

Mas, além de Marcello Caetano, também outros indivíduos poderiam ser encontrados nestes anos em cargos de responsabilidade no Instituto Internacional, estando na sua maioria ligados aos estudos e experiências que em Portugal iam sendo realizados sobre questões relativas à organização científica do trabalho. António Pedrosa Pires de Lima, diretor-geral da Administração Política e Civil faria parte do Comité Científico do Instituto. Já Aureliano Felismino, diretor-geral da Contabilidade Pública e responsável pelo Gabinete de Estudos António José Malheiro, organismo no qual foram desenvolvidos importantes estudos ligados à reforma da Administração Pública²⁸⁸, seria membro do Comité de Práticas Administrativas.²⁸⁹

Os congressos e mesas-redondas do Instituto seriam locais privilegiados para a promoção de redes de discussão, estudo e difusão dos mais modernos temas relacionados com as ciências administrativas, começando, ao longo do terceiro quartel do século XX, a

²⁸⁸ Cf. AZEVEDO, Ana Carina – A organização científica do trabalho administrativo em Portugal: o Ministério das Finanças enquanto “laboratório administrativo”? (1945-1974). *Estudos do CEPE. Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas*. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul. ISSN online 1982-6729. N.º 45 (jan.-jun. 2017), pp. 92-108.

²⁸⁹ Chronicle of the Institute. IIAS, its Sections and Members. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 32, n.º 2 (junho 1966), p. 178.

relacionar-se de forma cada vez mais aprofundada com as lógicas do *management* e da organização científica do trabalho.²⁹⁰

TABELA 1: Delegações portuguesas a alguns dos congressos e mesas-redondas do Instituto Internacional de Ciências Administrativas²⁹¹

Congressos e Mesas-Redondas	Data	Local	Comitiva portuguesa
Congresso	1910	Bruxelas	Fernando Emídio da Silva
Congresso	1923	Bruxelas	Magalhães Colaço
Congresso	1947	Berna	Marcello Caetano
			José Carlos Moreira António Pedrosa Pires de Lima
Mesa-Redonda	1949	Lisboa	Comissão executiva: Marcello Caetano António Pedrosa Pires de Lima Aureliano Felismino
Congresso	1950	Florença	José Gabriel Pinto Coelho Afonso Rodrigues Queiró
Congresso	1956	Madrid	António Pedrosa Pires de Lima
Congresso	1959	Wiesbaden	José Fernando Nunes Barata
Mesa-Redonda	1969	Bruxelas	Américo Sáragga Leal António Pedrosa Pires de Lima
Congresso	1971	Roma	Manuel Faro Joaquim Seabra Lopes José Maria Guimarães

²⁹⁰ Marcello Caetano refere-se a esta realidade em carta dirigida a Laureano Lopez Rodó em novembro de 1953: “Eu confesso que descri dos Congressos de Ciências Administrativas e preferiria interessar-me numa cooperação internacional universitária. Há nesses congressos um número exagerado de *ronds de cuir* e um cheiro muito acre a *efficiency* norte americana”. MARTINS, Paulo Miguel – *Cartas entre Marcello Caetano e Laureano López Rodó. Uma amizade com história*. Lisboa: Aletheia Editores, 2014. p. 104. ISBN 978-989-622-622-0.

²⁹¹ Não foi possível compilar a listagem das delegações enviadas a todos os congressos e mesas-redondas realizadas pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas, dado o desconhecimento do espólio do Instituto Português de Ciências Administrativas e as limitações das fontes de outra natureza, pelo que são referidas apenas as reuniões científicas cujas delegações nacionais são conhecidas.

			Diogo de Paiva Brandão Duarte Nuno de Vasconcellos
Mesa-Redonda	1972	Caracas	António Pedrosa Pires de Lima Diogo de Paiva Brandão Aureliano dos Santos Felismino António Luciano de Sousa Franco
Congresso	1973	Caracas	António Pedrosa Pires de Lima Diogo de Paiva Brandão
Congresso	1974	México	Joaquim de Seabra Lopes Pedro Loff Manuel Pereira

Fontes: PIRES DE LIMA, António Pedrosa – Portugal e o Instituto Português de Ciências Administrativas. *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano I, n.º 1 (1969), pp. 17-20; *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*. VIII Legislatura, Sessão Legislativa 3, n.º 115 (14 janeiro 1964), p. 2885; *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano I, n.º 2 (1969), p. 116; *Ibidem*. Ano II, n.º 7 (1970), p. 144; *Ibidem*. Ano III, n.º 10 (1971), p. 130; *Ibidem*. Ano IV, n.º 12 (1972), p. 91; *Ibidem*. Ano IV, n.º 14-15 (1972), p. 157; *Ibidem*. Ano V, n.º 17 (1973), p. 70.

De facto, torna-se evidente a forte internacionalização de homens como Marcello Caetano, António Pedrosa Pires de Lima e Diogo de Paiva Brandão, entre outros, no âmbito deste Instituto, sendo através dele colocados em contacto com os indivíduos e organismos mais ligados aos métodos de organização científica do trabalho utilizados a nível internacional com vista ao aumento da eficiência da Administração Pública. A participação nos congressos internacionais e, sobretudo, nas mesas-redondas, possibilitava a partilha de informação técnica, bem como de estudos e experiências nacionais, impelindo ainda à análise da realidade portuguesa devido à necessidade de dar resposta aos vários questionários e relatórios solicitados à secção nacional do Instituto. A secção portuguesa funcionava, assim, como

um espaço de discussão e de elaboração de estudos sobre a realidade portuguesa e sobre a forma como esta poderia adequar-se aos novos métodos de organização do trabalho na Administração Pública propostos internacionalmente. Os seus trabalhos e conclusões pontuam, de facto, algumas das páginas da *Revista Internacional de Ciências Administrativas*, porém, internamente, cedo se levantaram críticas à forma limitada e excessivamente fechada como a secção desenvolvia o seu trabalho. Refere António Pedrosa Pires de Lima em 1969:

No plano interno, porém, a vida da secção não se tornava notada, limitando-se a reuniões do número restrito dos seus membros mais activos para escolha de relatores dos trabalhos a apresentar nas reuniões internacionais e para apreciação desses trabalhos, e à preparação e realização – aliás, com a maior eficiência – das mesas-redondas efectuadas em Lisboa.²⁹²

Era, portanto, necessário que a secção portuguesa desempenhasse um papel catalisador no desenvolvimento da Administração Pública nacional, possibilitando a sua modernização e evitando que os conhecimentos adquiridos através das importantes redes de cooperação e de transferência de conhecimento nas quais os seus membros se encontravam inseridos permanecessem no plano teórico. Era, para isso, necessário, estruturar de forma adequada a secção portuguesa; solicitar a colaboração de novos elementos de formação académica variada e oriundos de diferentes setores profissionais; divulgar no País os trabalhos realizados no seio do Instituto Internacional; e promover o estudo de temáticas que interessassem ao «*conhecimento*

²⁹² «—» – Portugal e o Instituto Português de Ciências Administrativas. *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano I, n.º 1 (1969), p. 22.

*e ao progresso da administração pública, quer sob o aspecto jurídico, quer sob os aspectos técnico, económico ou social, proporcionando, desse modo, ampla cooperação com o governo no prosseguimento das suas tarefas».*²⁹³ Estes objetivos seriam adotados pelo Instituto Português de Ciências Administrativas, criado em abril de 1968 e que funcionaria também como secção portuguesa do Instituto Internacional, tendo desempenhado um importante papel no estudo das questões relativas à problemática da função pública, ao conceito de funcionário numa administração moderna e à administração da ciência.²⁹⁴

O seu primeiro relatório de atividades, publicado em 1969, revela que o Instituto adquiriu, de facto, uma nova dinâmica. Desde a sua criação e até fevereiro de 1969 foram realizadas seis sessões plenárias, sendo que a primeira se dedicou à preparação de um esquema para o estudo dos problemas do funcionalismo público e as seguintes foram construídas em torno de conferências seguidas de debate, envolvendo várias temáticas de interesse para a Administração Pública. Assim, a 18 de outubro foi desenvolvido o conceito de funcionário público na moderna administração para o desenvolvimento e a 21 de novembro foi a vez do papel da administração no campo científico. Por sua vez, a 23 de janeiro e a 12 e 26 de fevereiro as sessões centraram-se no tema «Em direção a uma nova política para a Função Pública portuguesa». O Instituto Português passou ainda a publicar uma revista trimestral, intitulada *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas* que recebeu apoio financeiro do Instituto de Alta Cultura.²⁹⁵

²⁹³ Idem, *ibidem*, pp. 22-23.

²⁹⁴ Idem, *ibidem*, p. 23.

²⁹⁵ Chronicle of the Institute. IIAS, its Sections and Members. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 35, n.º 2-3 (junho 1969), p. 280.

2.1. Meios e instrumentos para a transferência de conhecimento

A participação portuguesa nos congressos e mesas-redondas do Instituto Internacional de Ciências Administrativas teve como resultado um relevante processo de aprendizagem, sobretudo devido à necessidade de realizar estudos, questionários e análises da realidade nacional. Mas Portugal beneficiaria ainda, sobretudo através da sua secção nacional, de importantes momentos formativos e de transferência de conhecimento proporcionados pela sua ligação ao Instituto. Esta cooperação tornava-se visível em dois planos: por um lado, num conjunto de ações de formação e conferências realizadas em Portugal por membros do Instituto ou por seu intermédio; e, por outro, através da participação de técnicos portugueses em formações no estrangeiro ou de visitas ao Instituto Internacional que permitiam o conhecimento da sua forma de funcionamento e o acesso aos estudos por ele realizados.²⁹⁶

No que diz respeito às ações de formação realizadas em solo português, a sua listagem encontra-se limitada aos anos de publicação da revista *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas* (1969-1973) sendo, no entanto, de supor que os anos que coincidiram com a criação do Instituto Português e com o início da Reforma Administrativa, após a criação do Secretariado da Reforma Administrativa em 1967, tenham sido aqueles que apresentaram um maior número de iniciativas.

Ao analisar as ações realizadas torna-se visível que o Instituto Português de Ciências Administrativas se esforçou por possibilitar o tratamento de uma série de temas que se revelavam importantes para a reforma da Administração Pública nacional, contando, para

²⁹⁶ Para a análise desta realidade, e dado que a localização do espólio do Instituto Português e da Secção Portuguesa não é conhecida, a *Revista Internacional de Ciências Administrativas* e a revista *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas* constituem, por agora, as fontes privilegiadas.

tal, com o auxílio de especialistas portugueses e de peritos estrangeiros, com quem contactava através das redes possibilitadas pelo Instituto Internacional. Logo em novembro e dezembro de 1969 foram realizadas três sessões de estudo. A primeira abordou a importância de um Código de Processo Administrativo Gracioso para a Reforma Administrativa e foi orientada por Georges Langrod, diretor científico do Centro Nacional de Investigação Científica de Paris e professor de Ciências Administrativas no Instituto de Altos Estudos Administrativos da Sorbonne. A 26 de novembro, o tema continuaria a ser analisado por Osvaldo Gomes, técnico do Secretariado da Reforma Administrativa, com a comunicação intitulada «Anteprojecto do Código de Processo Administrativo Gracioso – Princípios Gerais». Por fim, a 17 de dezembro, Manuel Pereira, inspetor administrativo do Ministério do Interior, incidiria sobre a reforma administrativa nas autarquias locais.²⁹⁷

No ano seguinte, teria lugar uma sessão de formação conjunta entre o Instituto Português de Ciências Administrativas e o Secretariado da Reforma Administrativa, que contaria com a presença de François Meyers e abordaria a problemática da formação dos funcionários face às exigências de uma administração moderna.²⁹⁸ Do mesmo modo, a 25 de novembro, Robert Chelle, Secretário-geral da École Nationale d'Administration, proferiria a conferência intitulada «L'École Nationale d'Administration: vint-cinq ans de reformes».²⁹⁹ Em 1971, dois outros peritos estrangeiros conduziram ações de formação organizadas pelo Instituto Português. A 28 de abril, Juan José Scala Estalella, professor catedrático da Escola Superior de Engenheiros Industriais de Madrid, professor da Escola Nacional de Administração

²⁹⁷ *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano I, n.º 3 (1969), pp. 116-117.

²⁹⁸ *Ibidem*. Ano II, n.º 4 (1970), p. 114.

²⁹⁹ *Ibidem*. Ano II, n.º 7 (1970), p. 143.

de Espanha e chefe do serviço central de informática da Secretaria Geral Técnica da Presidência do Governo espanhol, faria uma conferência sobre a aplicação da informática na Administração Pública.³⁰⁰ Em dezembro, Aimé François, professor da Universidade Católica de Lovaina, apresentaria uma comunicação intitulada «A integração da informática na Administração Pública».³⁰¹

A transferência de conhecimento sobre temas relacionados com a aplicação de métodos científicos de organização do trabalho na Administração Pública possibilitada pelos contactos estabelecidos com o Instituto Internacional continua em 1972, ano no qual duas das três ações de formação organizadas pelo Instituto Português contam com a participação de peritos estrangeiros. A 8 de março, Manuel Pereira refletiria sobre a administração local e o planeamento dos processos de informática³⁰² e, a 15 de maio, Carlos Paramés Montenegro, Secretário-geral da Escola Nacional de Administração Pública de Espanha, abordaria a problemática da Administração Pública perante uma sociedade em transformação.³⁰³ Por fim, a 5 de maio, Pierre Escoube, Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas francês e professor do Instituto Internacional de Administração Pública de Paris seria o conferencista convidado numa ação que debateu o papel do Tribunal de Contas na administração francesa.³⁰⁴ No ano seguinte, em junho, Alberto Xavier, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, abordaria a relação entre a Administração Pública e a economia contratual.³⁰⁵

Ainda em 1973, entre 30 de abril e 7 de julho, a Direção de Serviços da Reforma Administrativa organiza um seminário que tem

³⁰⁰ Ibidem. Ano III, n.º 8 (1971), p. 200.

³⁰¹ Ibidem. Ano III, n.º 11 (1971), p. 120.

³⁰² Ibidem. Ano IV, n.º 12 (1972), p. 98.

³⁰³ Ibidem. Ano IV, n.º 13 (1972), p. 78.

³⁰⁴ Ibidem. Ano IV, n.º 13 (1972), p. 77.

³⁰⁵ Ibidem. Ano V, n.º 17 (1973), p. 81.

como tema «A modernização da administração e a decisão político-administrativa». Composto por três módulos, este seminário contou com a participação de vários elementos do Instituto Internacional de Ciências Administrativas e de outros organismos que com ele cooperavam. Tratou de questões relacionadas com a modernização da administração através da implementação de modernos métodos de gestão, de estratégias ligadas ao planeamento económico e da utilização de novos recursos – entre os quais a informática – para o atingir de uma maior eficiência no trabalho administrativo. Assim, o primeiro módulo decorreu entre 30 de abril e 5 de maio tendo como monitor Yves Chapel, diretor de investigações do Instituto Internacional, que abordou o tema geral do seminário. De 29 de maio a 1 de junho e de 4 a 8 de junho, foi a vez do Instituto Português receber o Professor Dersin, docente da Universidade de Mons e conselheiro para o orçamento da Bélgica, que tratou o tema do planeamento e a sua relação com os modernos métodos de gestão. Por último, o terceiro módulo decorreu entre os dias 2 e 7 de julho e teve como monitor Aimé François, professor da Universidade Católica de Lovaina, tendo sido discutido o tema da utilização da informática na gestão moderna da função pública.³⁰⁶

A listagem dos participantes nos vários módulos desde seminário é extensa, contando com cinquenta elementos, mas permite verificar que a transferência de conhecimento fruto da cooperação com o Instituto Internacional tinha como público-alvo os altos escalões dos organismos de Estado. De facto, contam-se entre os participantes, Diogo de Paiva Brandão (secretário-geral da Presidência do Conselho), Ilídio das Neves (diretor do Secretariado da Administração Pública), Gabriela Salgueiro (diretora dos Serviços da Reforma Administrativa), Carlos Lourenço (presidente da Comissão Interministerial de Cooperação Económica Externa), Joaquim

³⁰⁶ *Ibidem*. Ano III, n.º 11 (1971), p. 120.

Morais (subdiretor do Instituto Nacional de Estatística), Casimiro Pires (adjunto do diretor-geral para a Gestão do Secretariado Técnico), Pedro Cardoso (Direção-Geral de Informação), Álvaro Roquette (Direção-Geral do Turismo), Ernesto Freire (diretor da 5.^a Direção da Defesa Nacional), Álvaro Cepeda (adjunto do diretor da 5.^a Direção da Defesa Nacional), Marcial Rodrigues (diretor dos Serviços de Pessoal da Secretaria de Estado da Aeronáutica), João Maria Meira (secretário da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica), Aureliano Felismino (Secretaria Geral do Ministério das Finanças e Direção-Geral da Contabilidade Pública), Luís de Almeida (diretor-geral do Tribunal de Contas), Vítor Faveiro (Direção-Geral das Contribuições e Impostos), Fernando Perfeito (diretor-geral adjunto das Alfândegas), Júlio Martins (Direção-Geral do Instituto Geográfico e Cadastral), Rui Perdigão (diretor da Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado), Tristão Carvalhais (comandante-geral da Polícia de Segurança Pública), Rogério Oliveira (diretor das Construções Navais), Carlos Saraiva (administrador do Arsenal do Alfeite), António Fonseca (chefe de divisão do Gabinete de Estudos da Direção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo), José Silva (Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais), Afonso Fernandes (subdiretor administrativo do Laboratório Nacional de Engenharia Civil), José Cunha (Direção-Geral das Construções Escolares), Júlio Marques (Direção-Geral das Construções Hospitalares), Mário Montes (Secretaria Geral do Ministério do Ultramar), Adelino Lopes (inspetor superior da Administração Ultramarina), Rui Ribeiro (Direção-Geral da Economia), Fernando Guerra (inspetor superior da Direção-Geral das Obras Públicas e Comunicações), João Aguiar (inspetor superior da Direção-Geral das Obras Públicas e Comunicações), Joaquim Teixeira Duarte (vice-presidente do Conselho Superior do Fomento Ultramarino), Pedro Loff (adjunto do secretário-geral da Educação Nacional), José Prostres da Fonseca (Direção-Geral da Administração Escolar), Fernando

Teixeira de Matos (Direção-Geral do Ensino Básico), José Enes Ferreira (inspetor-geral das Atividades Económicas), João de Ordaz (Inspeção-Geral dos Produtos Agrícolas e Industriais), João Abecassis (inspetor superior da Direção-Geral dos Serviços Industriais), José Almeida (técnico da Direção-Geral de Minas e Serviços Geológicos), Jaime Loureiro (subdiretor do Instituto Nacional de Investigação Industrial), António Sousa (Direção-Geral do Serviço Meteorológico Nacional), António Matos (diretor de Serviços da Administração Geral do Porto de Lisboa), Francisco Lima (vice-presidente da Federação de Caixas de Previdência e Abono de Família), António Melo (presidente da Federação de Caixas de Previdência e Abono de Família), Coriolano Ferreira (Secretaria-Geral do Ministério da Saúde e Assistência), António Correia de Campos (diretor de serviços da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde e Assistência), Amadeu Lobo da Costa (Direção-Geral dos Hospitais), José Peixoto do Amaral (diretor de serviços do Instituto da Família e Ação Social), José Felismino (serviços da presidência da Fundação Calouste Gulbenkian) e José Egídio Namorado (Centro de Cálculo Científico da Fundação Calouste Gulbenkian).³⁰⁷

Esta é, na verdade, uma situação comum em Portugal, sendo visível uma elitização do público-alvo das ações de formação não só ao nível das temáticas relativas à Administração Pública, mas também àquelas que se encontram relacionadas com a indústria. As próprias consequências diretas das ações de formação do Instituto Nacional de Investigação Industrial no setor secundário português são muitas vezes tidas como limitadas pelo facto de serem frequentadas, na sua maioria, apenas por quadros formados nas Universidades e pertencentes a grandes e médias empresas situadas nas

³⁰⁷ ALMEIDA, Manuel Marques de – *A modernização da administração e a decisão político-administrativa*. Lisboa: Gabinete de Estudos António José Malheiro, 1973, pp. 17-20.

zonas de Lisboa e Porto.³⁰⁸ Porém, esta elitização tinha como propósito formar os quadros superiores das empresas, sem o apoio dos quais qualquer tentativa de alteração dos métodos de trabalho seria inviabilizada. Estes deveriam, pois, atuar como uma base de apoio no processo de permeabilização das estruturas industriais e administrativas aos novos métodos de trabalho. Da mesma forma, atendendo nos vários processos de reforma administrativa que se encontravam, na época, em marcha nos vários continentes e dos quais a *Revista Internacional de Ciências Administrativas* vai dando nota, torna-se visível que esta situação não é original do caso português. O facto de parte destas ações terem como objetivo a formação dos quadros superiores das estruturas do Estado era, na verdade, bastante comum a nível internacional.

Mas não seriam apenas especialistas estrangeiros a visitar Portugal enquanto conferencistas e monitores de ações de formação. Também vários técnicos portugueses participariam em formações em vários países europeus, algumas delas referentes a questões relativas à organização científica do trabalho administrativo. No entanto, é necessário não esquecer que, nesta época, vários organismos se encontravam a organizar cursos, ações de formação e missões de estudo sobre o tema, entre os quais se destacam a ONU e a Agência Europeia de Produtividade que, desde julho de 1958, administrava o *Third Country Training Programme in Europe in Favour of Countries in the Course of Economic Development*.³⁰⁹ Porém, no âmbito da atividade do Instituto Internacional, alguns técnicos portugueses tiveram a possibilidade de proferir palestras e orientar trabalhos no estrangeiro, passando de recetores a difusores de conhecimento nestas

³⁰⁸ GONÇALVES, Carlos Manuel – A Construção Social dos Quadros nos Anos 60: Algumas Perspectivas de Análise. Separata da *Sociologia. Revista da Faculdade de Letras*. Porto: FLUP. ISSN 2182-9691. Vol. 1, 1.ª série (1991), p. 151.

³⁰⁹ *Training possibilities in Europe, TCT – Newsletter Third Country Training*. N.º 1. Paris: Organização Europeia de Cooperação Económica, 1960, p. 7.

redes de cooperação. Como exemplo, é possível referir a presença do vice-presidente do Instituto Português de Ciências Administrativas, Diogo de Paiva Brandão, em Madrid, onde proferiu uma conferência a 21 de fevereiro de 1972 integrada no curso «Juristas Portugueses em Madrid». Na mesma viagem visitou, igualmente, o Instituto de Estudos de Administração Local, tendo participado numa reunião da direção da Associação Espanhola de Ciências Administrativas. No curso «Juristas Portugueses em Madrid» proferiram ainda comunicações André Gonçalves Pereira e Diogo Freitas do Amaral, respetivamente sobre a evolução recente da Teoria da Sucessão de Estados e sobre as modernas empresas públicas portuguesas.³¹⁰

A participação de técnicos portugueses enquanto relatores nos congressos e mesas-redondas do Instituto Internacional é, também, de evidenciar, sendo que alguns deles desempenharam durante vários anos cargos no organismo, como foi referido anteriormente. Além disso os relatores portugueses foram convidados a apresentar variados temas nestas reuniões científicas. Evidenciando apenas algumas destas participações, António Pedrosa Pires de Lima apresentou, no X Congresso Internacional realizado em Madrid, uma comunicação na qual destacou aspetos da cooperação e colaboração internacionais no âmbito da formação e aperfeiçoamento de funcionários pertencentes aos quadros superiores, demonstrando a importância da eventual criação de uma escola internacional de formação.³¹¹ Por seu lado, no congresso de 1971, Manuel Abreu Faro refletiria sobre a organização governamental e administrativa da investigação científica; Joaquim Seabra Lopes apresentaria uma comunicação relativa à utilização da informática na administração; Caldeira Guimarães abordaria

³¹⁰ *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano IV, n.º 12 (1972), p. 97.

³¹¹ *Progreso en Administración Pública*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas, n.º 19 (outubro-novembro 1956), p. 4.

os novos sistemas integrados em matéria de plano, programa e orçamento; e Diogo de Paiva Brandão debateria sobre a participação dos utentes na administração.³¹² Além disso, alguns membros do Instituto Português seriam ainda convidados a participar em sessões de estudo paralelas aos trabalhos globais do Instituto Internacional, visitando algumas secções nacionais. Como exemplo, em 1969 António Pires de Lima, Diogo de Paiva Brandão e José Sousa Mendes seriam convidados a participar numa das sessões de trabalho da secção alemã, em Hamburgo.³¹³

Mas estes processos de transferência de conhecimento realizados através do estabelecimento de contactos técnicos fora de Portugal e possibilitados pela cooperação estabelecida com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas, não se limitam aos membros do Instituto Português. De facto, outros quadros da função pública nacional participariam, por exemplo, nas visitas de estudo ao Instituto Internacional, entrando assim em contacto com os métodos de trabalho utilizados e com os princípios de organização da Administração Pública difundidos. Exemplos desta situação são as visitas de Rui Manuel de Amorim e Hélder Fernandes em 1970, ambos técnicos do Secretariado da Reforma Administrativa. Contam-se ainda as visitas de Eduardo Sebastião Vaz de Oliveira, chefe de divisão da Direção-Geral das Contribuições e Impostos que, em 1958, se dedicou ao estudo dos métodos utilizados pelo Instituto para preencher e classificar documentos, e de Álvaro Mário de Carvalho, funcionário da Direção-Geral da Contabilidade Pública.³¹⁴ De

³¹² *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano III, n.º 10 (1971), pp. 99-102.

³¹³ *Ibidem*. Ano I, n.º 2 (1969), p. 102.

³¹⁴ Chronicle of the Institute. IIAS, its Sections and Members. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 36, n.º 2 (junho 1970), p. 194 e Chronicle of the Institute. IIAS, its Sections and Members. *Ibidem*. Vol. 28, n.º 3 (setembro 1962), p. 375.

facto, durante a sua estada, os investigadores – na sua maioria jovens licenciados ou funcionários públicos –, tinham a possibilidade de utilizar o catálogo de publicações do Instituto, sendo auxiliados na sua investigação por pessoal sénior. Além disso, visto que os períodos de estudo poderiam durar vários meses, os visitantes eram encorajados a inscrever-se em cursos universitários de curta duração.³¹⁵

Na verdade, o aproveitamento desta e de outras redes de transferência de conhecimento fazia parte dos objetivos de alguns organismos nacionais ligados à modernização da Administração Pública, entre os quais se evidenciava o Secretariado da Reforma Administrativa. No programa de atividades para o ano de 1968, apresentado em fevereiro do mesmo ano pelo Ministro de Estado, António Motta Veiga, aos órgãos de informação, encontrava-se patente, no âmbito da necessidade de formação de pessoal técnico, o aproveitamento de cursos existentes, de ações de autoformação e de permuta de conhecimentos; a realização de visitas a organismos e serviços públicos e privados para atualizar a informação sobre a realidade nacional e a utilização de programas de cooperação técnica.³¹⁶ Também o próprio Instituto Português não se limita aos contactos estabelecidos com o Instituto Internacional. Pelo contrário, a cooperação é também desenvolvida com outros organismos como a Escola Nacional de Administração Pública de Espanha, a *Advanced School of Public Administration of Caserta*, Itália³¹⁷, ou a Associação Espanhola de Ciências Administrativas, com quem o Instituto Português estabelece um plano de relações permanentes. Este plano abrangia a colaboração de técnicos administrativos espanhóis com o boletim do Instituto Por-

³¹⁵ *Training possibilities in Europe, TCT – Newsletter Third Country Training*. N.º 2. Paris: Organização Europeia de Cooperação Económica, 1960, p. 97.

³¹⁶ *Secretariado da Reforma Administrativa, Programa de actividades para 1968*. Lisboa: Secretariado da Reforma Administrativa, 1968, p. 61.

³¹⁷ Schools and Institutes of Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 35, n.º 1 (março 1969), p. 76.

tuguês e a realização periódica, alternada entre Portugal e Espanha, de reuniões para debater temas de manifesta atualidade e de interesse comum. Da mesma forma, em 1972, a direção do Instituto Português assumiu a responsabilidade de organizar um ciclo de conferências de técnicos administrativos espanhóis com o intuito de divulgar em Portugal as ideias dominantes no país vizinho sobre matérias julgadas de interesse.³¹⁸

3. O impacto da cooperação internacional em Portugal

A modernização registada em Portugal em domínios como a indústria e a administração e que foi decorrente da aplicação de lógicas de organização científica do trabalho teve, na sua maioria, origem em processos de transferência de conhecimento feitos por várias vias. Antes da II Guerra Mundial, os contactos com consultores e firmas de consultoria estrangeiros tiveram um papel relevante quer na reorganização de indústrias, quer na formação de técnicos e operários nacionais. A partir da II Guerra Mundial, porém, tornam-se muito mais visíveis os intercâmbios internacionais realizados na esteira do Plano Marshall e da ação dos organismos internacionais criados na época, como a OECE/OCDE ou a Agência Europeia de Produtividade. Neste âmbito, é notório que as missões de estudo e os projetos de assistência técnica, as ações de formação em solo nacional e a participação de técnicos portugueses em cursos e formações no estrangeiro foram os principais veículos de entrada dos princípios de organização científica do trabalho no País.³¹⁹

³¹⁸ *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano IV, n.º 12 (1972), p. 98.

³¹⁹ Cf. AZEVEDO, Ana Carina – *A organização científica do trabalho em Portugal após a II Guerra Mundial: 1945-1974*; sob a orientação de Maria Fernanda Rollo. Lisboa:

Porém, também no âmbito da administração científica do trabalho administrativo esta situação é visível, sobretudo no que diz respeito à Administração Pública, sendo que, a este nível, o papel do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, apesar de não ser exclusivo, é bastante relevante. Verifica-se que, desde as primeiras décadas do século xx, Portugal estabelece relações com o Instituto, quer através do envio de delegações aos congressos internacionais, quer através da criação, no final da década de 1920, de uma secção nacional. Esta relação expande-se no terceiro quartel do século devido à própria conjuntura internacional da época, caracterizada por um aumento do intercâmbio de técnicos e de informação especializada. Verifica-se, também, que os nomes que mais estão presentes quer nas ações do Instituto Internacional, quer nos trabalhos da Secção Portuguesa / Instituto Português, são também aqueles que mais se destacam como atores do processo de difusão da organização científica do trabalho no País, ou como quadros superiores de organismos e serviços que vêm a colocar em prática métodos científicos de organização do trabalho.

Entre os mais relevantes contam-se Marcello Caetano, Diogo de Paiva Brandão, Duarte Nuno de Vasconcelos e Aureliano dos Santos Felismino. Caetano, desde o início bastante próximo das iniciativas e da própria estrutura diretiva do Instituto Internacional, é um dos mais importantes artífices dos estudos sobre a Administração Pública e o Direito Administrativo em Portugal. Esteve envolvido no processo de reforma administrativa que tem lugar nos anos 30, sendo um dos responsáveis pela elaboração do Código Administrativo aprovado em 1936 e revisto e publicado em 1940. Além disso, no final dos anos 60 e, sobretudo enquanto Presidente do Conselho, empenhou-se no desenvolvimento da Reforma Administrativa que o

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2014. Tese de Doutoramento em História.

Estado Novo inicia em 1967. A Presidência do Conselho, sobretudo a sua Secretaria-Geral, desempenhou um papel coordenador e dinamizador das iniciativas tendentes à reforma das estruturas e dos métodos de trabalho do Estado, na esteira do que era desenvolvido e promovido internacionalmente. A proximidade de Diogo de Paiva Brandão, Secretário-Geral da Presidência do Conselho, ao Instituto Internacional e ao Instituto Português de Ciências Administrativas é representativa da importância atribuída por este organismo e pela sua estrutura diretiva às lógicas ligadas à reforma da Administração Pública e aos contactos internacionais estabelecidos.

Na década de 1970 começam a tornar-se evidentes os resultados da transferência de conhecimento possibilitada pelo envio de técnicos portugueses a formações além-fronteiras e pela vinda a Portugal de formadores estrangeiros. Duarte Nuno de Vasconcellos, membro da delegação portuguesa ao Congresso de 1971 realizado em Roma e especializado em O&M pela Escola Nacional de Administração Pública de Espanha, participa como monitor, no mesmo ano, no programa de formação para funcionários da Administração do Estado organizado pelo Secretariado da Reforma Administrativa. Por seu lado, Aureliano dos Santos Felismino, diretor-geral da Contabilidade Pública, é um dos nomes mais visíveis na atividade de um dos organismos que mais se destacou nos estudos tendentes à reforma dos métodos de trabalho na Administração Pública: o Gabinete de Estudos António José Malheiro, inserido na mesma Direção-Geral do Ministério das Finanças.

Além disso, as próprias lógicas que corporizam a Reforma Administrativa do Estado português seguem em grande medida os processos internacionais de reforma que eram acompanhados e difundidos por intermédio das publicações e dos encontros científicos promovidos pelo Instituto Internacional. Baseada em quatro pilares – a situação dos funcionários públicos, as estruturas orgânicas da administração, as relações entre a administração e o público e as

operações desempenhadas pelos serviços – a Reforma Administrativa corporizada no final dos anos 60 seguia as lógicas passíveis de observar internacionalmente. Além disso, as alterações que foram sendo feitas na Administração Pública, em menor grau e sem um carácter sistemático, durante as décadas anteriores, acabam também por ser devidas à conjuntura internacional e à necessidade de tornar a Administração Pública mais eficaz. Eficiência que era necessária para responder às diligências do Plano Marshall, dos Planos de Fomento nacionais e do novo papel atribuído ao Estado em termos sociais e de desenvolvimento e progresso económico.

Conclusão

O Instituto Internacional de Ciências Administrativas constituiu um importante agente promotor do estudo e difusão dos princípios de organização científica do trabalho que poderiam ser aplicados à Administração Pública. Criado no entre guerras, o seu processo de desenvolvimento enquanto organismo responsável por possibilitar a cooperação entre funcionários e estudiosos das ciências administrativas foi proporcionado pela conjuntura internacional da época. De facto, os problemas que assolavam as administrações públicas exigiam o repensar das suas estruturas, o recurso a estudos comparativos e a troca de experiências e de informação técnica. Trata-se, portanto, de uma cooperação que, de certa forma, foi exigida ou, no mínimo, possibilitada pelas necessidades sentidas internacionalmente pelos técnicos que se dedicavam à temática.

Portugal apresenta, desde o início, interesse pela atividade do Instituto, interesse este que é tornado oficial no final da década de 1920 com a criação da Secção Nacional Portuguesa da Comissão Internacional Permanente dos Congressos de Ciências Administrativas. Porém, até ao final dos anos 60, a colaboração efetiva com o Institu-

to Internacional parece ter-se resumido à participação nos congressos e mesas-redondas e à preparação dos materiais solicitados, mantendo-se os frutos desta colaboração limitados ao interior da Secção Portuguesa. Mais uma vez, seria a conjuntura da época que possibilitaria um maior aproveitamento destas redes de transferência de conhecimento, desta feita devido à necessidade de reformar a Administração Pública sentida na década de 1960. De facto, a partir da criação do Secretariado da Reforma Administrativa em 1967, iria verificar-se a transformação da Secção Portuguesa em Instituto Português de Ciências Administrativas, bem como uma maior colaboração e articulação internacionais entre os técnicos portugueses e os seus congéneres estrangeiros.

Neste âmbito, é interessante verificar a forma como a participação nestas redes de transferência de conhecimento possibilitou a internacionalização de um conjunto de agentes que viriam a tornar-se promotores da modernização da Administração Pública e difusores dos princípios de organização científica do trabalho administrativo. Marcello Caetano é, como foi referido, um dos melhores exemplos desta realidade. No entanto, um conjunto de outros indivíduos possibilitaram o estudo e aplicação de métodos científicos de organização do trabalho nos organismos nos quais detinham cargos superiores. A sua ação e o impacto das ações de formação e das análises e questionários elaborados constituíram, de facto, um dos mecanismos através dos quais a organização científica do trabalho administrativo se difundiu em Portugal. Além disso, é notório como os conhecimentos obtidos através da colaboração com o Instituto Internacional foram bastante relevantes para a forma como a Reforma Administrativa foi desenvolvida no final da década de 1960 e primeira metade da década de 70. De facto, atentando nas experiências de reforma da Administração Central levadas a cabo noutros países, é possível verificar várias semelhanças nos objetivos e instrumentos utilizados.

Por último, é ainda necessário ter em consideração que o Instituto Internacional de Ciências Administrativas seria apenas uma das instituições que, no terceiro quartel do século XX, possibilitariam a criação de redes de transferência de conhecimento em matéria de organização científica do trabalho administrativo. É necessário não esquecer os papéis da OCDE e de outros organismos ligados à ajuda Marshall cuja ação passava, também, pela difusão de métodos que permitissem um desenvolvimento económico e social sustentado através da modernização da Administração Pública. Porém, no caso português, trata-se de um eixo de cooperação internacional que, além de apresentar uma longevidade bastante relevante, permite ainda identificar uma relação direta com alguns dos mais importantes atores da reforma da Administração Pública no Portugal do Estado Novo.

Fontes e bibliografia

- ALMEIDA, Manuel Marques de – *A modernização da administração e a decisão político-administrativa*. Lisboa: Gabinete de Estudos António José Malheiro, 1973.
- AZEVEDO, Ana Carina – *A organização científica do trabalho em Portugal após a II Guerra Mundial: 1945-1974*; sob a orientação de Maria Fernanda Rollo. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2014. Tese de Doutoramento em História.
- AZEVEDO, Ana Carina – A organização científica do trabalho administrativo em Portugal: o Ministério das Finanças enquanto “laboratório administrativo”? (1945-1974). *Estudos do CEPE. Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas*, n.º 45 (2017), pp. 92-108.
- AZEVEDO, Ana Carina – O desenvolvimento do sector da consultoria e a difusão da organização científica do trabalho em Portugal: uma relação próxima?. *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*. Vol. 38, n.º 1 (2013), pp. 137-154. *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas* (1969-1973). Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas.
- Diário das Sessões da Assembleia Nacional* (1945-1974). Lisboa: Assembleia da República.
- Diário do Governo II Série*. 181 (9 de agosto de 1928).
- FAYOL, Henry – *Administration industrielle et générale*. Paris: Dunod, 1920.
- FISCH, Stefan – Origins and history of the international Institute of Administrative Sciences: from its beginnings to its reconstruction after World War II (1910-1944/47).

- In RUGGE, Fabio and DUGGETT, Michael – *IIAS/IISA. Administration and service (1930-2005)*. Bruxelas: IOS Press, 2005, pp. 35-60.
- GONÇALVES, Carlos Manuel – A Construção Social dos Quadros nos Anos 60: Algumas Perspectivas de Análise. Separata da *Sociologia. Revista da Faculdade de Letras*. Vol. 1, 1991, pp. 101-164.
- International Review of Administrative Sciences*. 1957-1974. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas.
- Progreso en Administración Pública*. 1953-1956. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas.
- MARTINS, Paulo Miguel – *Cartas entre Marcello Caetano e Laureano López Rodó. Uma amizade com história*. Lisboa: Aletheia Editores, 2014.
- Secretariado da Reforma Administrativa, Programa de actividades para 1968*. Lisboa: Secretariado da Reforma Administrativa, 1968.
- Training possibilities in Europe, TCT – Newsletter Third Country Training*. N.º 1. Paris: Organização Europeia de Cooperação Económica [1960].*
- ZILLER, Jacques – *Birth of an Epistemic Community*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas, n.d.

**A DIMENSÃO EUROPEIA DA EDUCAÇÃO.
A ESCOLA COMO ALICERCE DA CIDADANIA**

**EDUCATION FOR EUROPEAN CITIZENSHIP.
THE SCHOOL AS THE FOUNDATION OF EUROPEAN CONSTRUCTION**

Isabel Baltazar

ORCID: 0000-0002-2464-8886

Resumo: Este capítulo pretende mostrar que a Dimensão Europeia da Educação pretende ser um processo contínuo de Educação para a Cidadania durante toda a escolaridade obrigatória, desde o Pré-escolar ao Ensino Secundário, sendo a Escola o alicerce para uma Cidadania Europeia Ativa na Sociedade. Tem objetivo mostrar a necessidade de educar para uma cidadania europeia, para que os direitos de cidadania introduzidos no *Tratado de Maastricht* sejam efetivamente conhecidos e vividos pelos cidadãos da Europa. Esta realidade transformaria a cidadania formal numa cidadania ativa e os cidadãos da Europa em verdadeiros cidadãos europeus. Esta cidadania europeia surge como uma força legitimadora de um projeto europeu alicerçado na paz e na democracia. Sobretudo para evitar novos conflitos de nações de um continente convalescente de dois conflitos à escala mundial. Esta

cidadania é gerada para evitar conflitos transnacionais decorrentes da emergência de cidadãos de identidades de todos os Estados-membros da União Europeia. É um conceito complementar às cidadanias nacionais e que combate as naturais tendências nacionalistas. No entanto, é tão frágil quanto o próprio projeto europeu, tão inacabado como esta Europa, e, por isso, o Referencial da Dimensão Europeia da Educação (Março de 2016) pretende ser um instrumento gerador desta Cidadania.

Palavras-Chave: Europa; Educação; Cidadania

Abstract: This book chapter aims to show that the European Dimension of Education aims to be an ongoing process of Citizenship Education throughout compulsory schooling, from pre-school to secondary school, and the School is the foundation for an active European Citizenship in Society. It aims to show the need to educate for European citizenship, so that the citizenship rights introduced in the Maastricht Treaty are effectively known and experienced by the citizens of Europe. This reality would transform formal citizenship into active citizenship and the citizens of Europe into true European citizens. This European citizenship emerges as a legitimizing force for a European project based on peace and democracy. Above all, to prevent further conflicts of nations from a convalescent continent of two conflicts on a world scale. This citizenship is generated to avoid transnational conflicts arising from the emergence of citizens of identities of all member states of the European Union. It is a concept complementary to the national citizenships and that it fights the naturalistic nationalist tendencies. However, it is as fragile as the European project itself, as unfinished as this Europe, and, therefore, the European

Dimension of Education (March 2016) aims to be a tool that generates this Citizenship.

Keywords: Europe; Education; Citizenship

Vivemos um tempo de incertezas sobre o projeto europeu. O tempo está nebulado, com fortes probabilidades de trovoadas, anunciadas por problemas sociais graves de xenofobia, racismo e ódio aos estrangeiros. Vejamos a questão dos refugiados e, também, o despontar de falta de paz dentro dos próprios Estados da Europa. Também se anunciam os nacionalismos e movimentos sociais geradores de conflitos. Em todos estes cenários, é urgente a Educação para Valores Europeus, na qual se inclui a Educação para uma Cidadania Europeia e a consciência de uma História e Cultura comuns. Esta Europa do Conhecimento inclui uma dimensão europeia da Educação.

Estamos em crer que as crises sociais da Europa são, igualmente, oportunidades únicas para tomar consciência da necessidade de Educar para a Cidadania Europeia. Vitória Cardona tem uma obra sobre esta temática, onde se interroga no subtítulo: «Realidade, Desafio ou Utopia»?³²⁰

Ao longo destas páginas, vamos procurar mostrar que a Dimensão Europeia da Educação é já uma realidade, é ainda um desafio e sempre uma utopia.

³²⁰ CARDONA, Vitória – *Educar para a Cidadania Europeia. Realidade, Desafio ou Utopia*. Lisboa: Princípia Editora, 2006, p. 166, ISBN 978-972-8818-93-7.

1. A Educação ou a Utopia Necessária

Jacques Delors escreveu um prefácio com este título num Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, que teria o título *Educação um tesouro a descobrir*³²¹, que permanece muito atual e pertinente. A Comissão coordenada pela lucidez e espírito visionário do Senhor Delors, estudou os problemas sociais identificados do século XX para encontrar na *Educação um Tesouro a Descobrir*. Perante os múltiplos desafios do presente, a solução passa por olhar para os fundamentos da história da humanidade, e, neste nosso caso, para a História da Europa, e encontrar neles as raízes para transformar o presente com esperança no futuro.

Face aos múltiplos desafios do futuro, é na educação que encontramos os alicerces para a construção de uma nova sociedade, formando as novas gerações para os valores da paz, da liberdade e da justiça social. É pela educação que é possível o desenvolvimento do mundo, tanto ao nível das pessoas, dos Estados, como da humanidade no seu conjunto. O Tesouro está na Educação para um Humanismo, face ao constante e vertiginoso crescimento tecnológico e científico. É preciso recuperar os valores essenciais que tornam a pessoa como o centro do desenvolvimento e de um mundo mais próspero e de bem-estar social e individual.

Estes objetivos não se realizam de forma imediatista, como um remédio milagroso, uma vez encontrado o problema (falta de humanismo) e a solução (educação). Nada mais necessário para fazer avançar o mundo do que mudar mentalidades, mas, também, nada mais lento do que esta mudança. É preciso ir às origens, desde a primeira educação até aos estádios mais avançados de escolaridade e, diria

³²¹ DELORS, Jacques (Dir.) – *Educação um Tesouro a Descobrir. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI*. Porto: Edições Asa, 1996. P. 256. ISBN 972-41-1775-8.

mesmo, e na sequência da política europeia para a educação, é necessário uma Educação ao longo da vida.

No entanto, esta comissão liderada por Jacques Delors tem como objetivo o método de começar pela formação básica até chegar mais longe:

É evidente, nem seria necessário recordá-lo, que a Comissão pensou, antes de mais, nas crianças e nos adolescentes, naqueles que amanhã receberão testemunho das mãos dos adultos, os quais tendem a concentrar-se demasiado sobre os seus próprios problemas. A educação é, também, um grito de amor à infância e juventude, que devemos acolher nas nossas sociedades, dando-lhes o espaço que lhes cabe no sistema educativo, sem dúvida, mas também na família, na comunidade de base, na nação. Este dever elementar deve ser constantemente recordado, para cada vez mais ser tido em conta, aquando das opções políticas, económicas e financeiras. Parafraseando o poeta, a criança é o futuro do homem.³²²

Num século tão marcado por progressos económicos e científicos, por um avanço tecnológico sem medida, paradoxalmente, a Educação não revela grandes progressos, pelo menos, uma Educação Global de competências e de valores. De facto, se *educare* significa guiar ou orientar alguém a fazer caminho, estamos na era das competências cognitivas e de um sucesso educativo que não é mais do que atingir metas curriculares. O tesouro está na Educação e não, apenas, na instrução, e é esta educação para valores e cidadania que, embora inscrita, nos programas curriculares, com diferentes designações, não está a provocar competências afetivas e sociais proporcionais e à construção de um mundo melhor, mais humano e feliz. Estamos na

³²² Idem, *ibidem*, p. 11.

era dos paradoxos, mas, estamos, também, na era da viragem e da proposta de que o sucesso educativo não pode ser medido por *rankings*, mas, por atitudes individuais e sociais. O sucesso educativo de educar para valores terá como meta uma sociedade de bons cidadãos e de pessoas felizes, uma educação para Ser, como relata o relatório da Comissão para o Século XXI, nos seus princípios fundamentais:

A educação deve transmitir, de facto, de forma maciça e eficaz, cada vez mais saberes e saber-fazer evolutivos, adaptados à civilização cognitiva, pois são as bases das competências do futuro. Simultaneamente, compete-lhe encontrar e assinalar as referências que impeçam as pessoas de ficar submergidas nas ondas de informações, mais ou menos efémeras, que invadem os espaços públicos e privados e as levem a orientar-se para projetos de desenvolvimento individuais e coletivos. À educação cabe fornecer, dalgum modo, a cartografia dum mundo complexo e constantemente agitado e, ao mesmo tempo, a bússola que permita navegar através dele.³²³

Os educadores, no verdadeiro sentido do termo, não são apenas depositários de matérias, mas são o porto de abrigo onde os alunos se orientam com a bússola recebida para chegar a bom porto. Os professores, neste sentido, são, também educadores, e os alunos, os agentes da sua própria aprendizagem experiencial. A Comissão Dehors percebeu que este era o caminho e que não interessava uma grande e pesada bagagem, mas saber o que se leva de útil na mala de competências:

Nesta visão prospetiva, uma resposta puramente quantitativa à necessidade insaciável de educação – uma bagagem escolar

³²³ Idem, *ibidem*, p. 77.

cada vez mais pesada – já não é possível nem mesmo adequada. Não basta, de facto, que cada um acumule no começo da vida uma determinada quantidade de conhecimentos de que possa abastecer-se indefinidamente. É, antes, necessário estar à altura de aproveitar e explorar, do começo ao fim da vida, todas as ocasiões de atualizar, aprofundar e enriquecer estes primeiros conhecimentos, e de se adaptar a um mundo em mudança.³²⁴

1.1. Os quatro pilares da educação

A Comissão de Jacques Delors, na sequência desta nova dimensão da educação, organizou uma estrutura de aprendizagens fundamentais, que viriam a ser consagradas como «Os quatros pilares da educação»:

A educação deve organizar-se à volta de quatro aprendizagens fundamentais que, ao longo de toda a vida, serão dalgum modo para cada indivíduo, os pilares do conhecimento: *aprender a conhecer*, isto é adquirir os instrumentos da compreensão; *aprender a fazer*, para poder agir sobre o meio envolvente; *aprender a viver juntos*, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; finalmente aprender a ser, via essencial que integra os três precedentes. É claro que estas quatro vias do saber constituem apenas uma, dado que existem entre elas múltiplos pontos de contacto, de relacionamento e de permuta.³²⁵

³²⁴ Idem, *ibidem*.

³²⁵ Idem, *ibidem*.

1.1.1. Aprender a conhecer

O problema fundamental é que, apesar de todos os esforços em sentido contrário, o ensino continua a orientar-se, essencialmente, e muitas vezes, exclusivamente, para o *aprender a conhecer*, seguindo-se do *aprender a fazer*, em muito menor escala. A Comissão o que pretende neste relatório é a Educação Global, em que cada um dos quatro pilares tem o mesmo valor, no sentido de uma educação harmoniosa e de um equilíbrio da pessoa humana. O plano cognitivo e prático devem ser complementados com uma literacia social de saber ser e conviver com os outros. É, por isso, indispensável, mudar a ideia de que a educação formal é mais importante do que a educação não formal. Os desafios deste século são de construir uma sociedade mais harmoniosa, em que o potencial criativo, de descoberta desse tesouro escondido em cada indivíduo, tivesse tempo e espaço para revelar-se. Torna-se, por isso, necessário, ultrapassar uma visão puramente instrumental da educação, como via obrigatória para saber e fazer, para reanimar e fortalecer a importância de Ser Pessoa e Conviver com os outros, num mundo aberto à tolerância, respeito e multiculturalismo.

Por outro lado, não basta *aprender a conhecer* de forma tradicional e enciclopédica, porque «este tipo de aprendizagem que visa, não tanto a aquisição dum reportório de saberes codificados, mas antes o domínio dos próprios instrumentos do conhecimento... porque se pretende que cada um aprenda a compreender o mundo que o rodeia, para viver dignamente, para desenvolver as suas capacidades profissionais, para comunicar»³²⁶. É preciso desenvolver neste conhecimento, o prazer de aprender, de descobrir, de interiorizar saberes: «deveria levar as pessoas a apreciar, cada vez mais, as alegrias do conhecimento e da investigação individual»³²⁷. Também porque a

³²⁶ Idem, *ibidem*, p. 78.

³²⁷ Idem, *ibidem*.

escolaridade está cada vez mais prolongada e a educação ao longo da vida, num processo de conhecimento inacabado, permite que não seja necessário conhecer tudo, ou, pelo menos, conhecer tudo ao mesmo tempo, porque é inútil e impossível. Por isso, é preciso uma Europa do Conhecimento que promova uma cultura geral, mas que incentive à especialização e interdisciplinaridade entre os investigadores dos vários saberes, num conhecimento em rede, como um mundo também globalizado e à escala interplanetária.

1.1.2. Aprender a fazer

Nesta Europa do Conhecimento, o *aprender a conhecer* está ligado ao *aprender a fazer*, dado que cada vez mais evoluímos para um conhecimento técnico e uma formação profissional fundamental na nova era social, dominada pelas economias industriais. A substituição da mão de obra pelas máquinas, levou a um tempo em que o conhecimento tecnológico é fundamental e onde o trabalho humano é cada vez mais imaterial e cognitivo. Por isso, *aprender a fazer* já não significa o mesmo dos séculos passados em que se aprendia um ofício, a trabalhar com as mãos. As economias atuais desmaterializaram o trabalho, e o seu futuro está na capacidade de transformar o progresso dos seus conhecimentos em inovações geradoras de novas empresas e de novos tipos de trabalhos.

Atualmente, na Europa, *aprender a fazer*, não continua a ser preparar alguém para determinada tarefa material ou a produzir algo. Ao aumento de exigências em matéria de qualificação, estão ligadas outras competências como, por exemplo, formação técnica e profissional, comportamento social, aptidões para o trabalho em equipa e a capacidade de iniciativa e de gosto pelo risco.

1.1.3. Aprender a viver juntos, aprender a viver com os outros

Podemos considerar que este é o maior desafio da dimensão europeia da educação. Paradoxalmente, estamos na era das comunicações e cada vez há mais ruídos na comunicação entre pares, na sociabilidade e no saber viver com os outros. Os factos de que a comunicação não existe são evidentes, quer pela falta de entendimento entre os Estados, os povos e as regiões, mas, também, entre as pessoas entre si. Para além das guerras acesas, há conflitos ocultos, e, o objetivo essencial da Europa que foi preservar a paz é, o risco iminente do mesmo continente e do mundo em geral. A paz não é, apenas, a ausência de guerra; a paz está em risco, também, pela falta de capacidade de diálogo, de tolerância e de respeito entre os povos da Europa. O preâmbulo do Ato Constitutivo das Nações Unidas, lembrava que era no espírito dos homens que começava a guerra e que seria, também, no espírito dos homens que deveriam erguer-se os baluartes da paz.

Nesta Europa do Conhecimento, cada vez é mais necessário saber trabalhar em conjunto, e, cada vez mais nos voltamos para o individualismo que impede uma boa comunicação com os outros. O mundo é violento, mas as pessoas em si, cada uma, também são geradoras de conflitos e de violências. Que fazer então, para aprendermos a viver juntos, aprendermos a viver com os outros?

Para além de uma Educação para Valores, que aqui não cabe desenvolver, cabe à Escola educar estas competências sociais: ensinar a não-violência, lutar contra preconceitos geradores de conflitos, lutar contra a competição desenfreada, quer por resultados escolares, quer, ainda, por ser o melhor entre os pares, em qualquer área de atuação. Ao diploma de mérito académico, propomos a entrega de um mérito de bom cidadão e boa pessoa, também na Escola.

1.1.4. Aprender a ser

De facto, a Escola não deve existir só para promover o sucesso educativo, medido por *rankings* e por mérito quantitativo, e, mesmo sendo importante estimular a aprendizagem e um conhecimento cognitivo, é, também, essencial, que os professores participem na tarefa educativa, missão essencial da família, através de uma literacia social:

A educação tem por missão, por um lado, transmitir conhecimentos sobre a diversidade da espécie humana e, por outro, levar as pessoas a tomar consciência das semelhanças e da interdependência entre todos os seres humanos do planeta. Desde tenra idade a escola deve, pois, aproveitar todas as ocasiões para esta dupla Aprendizagem. (...) Passando a descoberta do outro, necessariamente, pela descoberta de si mesmo, e por dar à criança e ao adolescente uma visão ajustada do mundo, a educação, seja ela dada pela família, pela comunidade ou pela escola, deve antes de mais ajudá-los a descobrir-se a si mesmos. Só então poderão, verdadeiramente, pôr-se no lugar dos outros e compreender as suas reações³²⁸.

Em conclusão, todos estes princípios enunciados, designados por pilares, pretendem ser a estrutura essencial para uma Educação Europeia. Nesta educação, o conhecimento deve estar aliado ao ser e ao saber estar, e, os métodos de ensino não devem ir contra este reconhecimento essencial do Ser com o Outro. Por outro lado, os professores não devem matar, por dogmatismo, a curiosidade ou o espírito crítico dos seus alunos, porque em vez de os desenvolverem no seu todo, estão a ser mais prejudiciais do que úteis na sua formação. Os professores devem lembrar-se de que são modelos e de que

³²⁸ Idem, *ibidem*, p. 84.

só pelo exemplo estão mesmo a educar e a formar as novas gerações. Numa Europa do Conhecimento, esta dimensão europeia da Educação apela à capacidade de abertura ao autoconhecimento, à descoberta, à alteridade e, sobretudo, a aprender o que ainda não se sabe.

Aprender a ser é aprender a lutar contra a desumanização do mundo, quer na escola, quer na sociedade, quer, muito gravemente, nas famílias. A evolução do conhecimento e da técnica não pode ir em sentido contrário à humanização do mundo, porque seria uma perversão do sentido último da vida e do Ser Pessoa. É preciso preparar as crianças e os jovens para viverem em sociedade, tornando-os seres capazes de conhecer e viver no mundo que as rodeiam:

Mais do que preparar as crianças para uma dada sociedade, o problema será, então, fornecer-lhes constantemente forças e referências intelectuais que lhes permitam conhecer o mundo que as rodeia e comportar-se nele como atores responsáveis e justos. Mais do que nunca, a educação parece ter, como papel essencial, conferir a todos os seres humanos a liberdade de pensamento, discernimento, sentimento e imaginação de que necessitam para desenvolver os seus talentos e permanecerem tanto quanto possível, donos do seu próprio destino.³²⁹

A Europa do Conhecimento tem como objetivo desenvolvimento, em toda a sua riqueza e na complexidade das suas expressões e dos seus compromissos. Desenrola-se desde o nascimento até à morte, e tem como objetivo primordial a realização completa do ser humano, desde o conhecimento de si próprio, dos outros e do mundo em que vive. Este mundo deve dar-lhe a capacidade de ser criador de sonhos e de se realizar como pessoa e como cidadão.

³²⁹ Idem, *ibidem*, p. 86.

2. A Escola como alicerce de uma cidadania ativa

A atualidade política da Europa atual, na linha do enunciado no tratado da União Europeia, reconhece a necessidade de envolvimento mais estreito dos cidadãos europeus no projeto de construção europeia. Embora a dimensão da cidadania europeia esteja inscrita, há mais de vinte anos, no Tratado de Maastricht (1992)³³⁰, onde pode ler-se: «É instituída a Cidadania da União» e, a seguir, «É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro»³³¹, na realidade trata-se de um mecanismo formal de afirmação de um direito não assumido e, por isso, não vivido pelos cidadãos dos seus Estados-membros. Por isso, a Europa do Conhecimento passa pela inclusão da Cidadania na Educação, muito concretamente nos currícula das escolas, quer numa dimensão formal disciplinar, quer por uma educação não formal e transversal a todo o currículo.

Esta educação para uma cidadania europeia está integrada, antes de mais, numa cidadania como uma formação para uma literacia social e urgência de educação para Valores. Os valores europeus inscrevem-se, assim, num conjunto de competências cívicas mais alargadas que levarão, igualmente, a uma cidadania também europeia, ou seja, à apetência social para intervir numa comunidade alargada de cidadãos europeus, unidos por um projeto comum.

É por isso, fundamental que a Escola seja o Alicerce de uma Cidadania Ativa, primeiro desenvolvendo competências necessárias numa integração social e política das novas gerações. Esta Europa do Conhecimento não se dedica, exclusivamente, ao desenvolvimento cognitivo, técnico e tecnológico, embora esta Europa esteja cada vez

³³⁰ Em 1992, o Tratado de Maastricht estabeleceu a cidadania da União. Está incluída na Parte II (artigos 17.º a 22.º) do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

³³¹ Tratado de Maastricht, Parte II, artigo 8.º

mais desenvolvida, com todos os benefícios do desenvolvimento destas áreas da Educação. No entanto, para além da visibilidade destes conhecimentos, cada vez mais avançados e sofisticados, a Europa do Conhecimento é um espaço de pessoas que não vivem de saber ler, escrever ou contar; de saber fazer, de uma tecnologia cada vez mais avançada, de um conhecimento em rede. É preciso a Escola educar também para os valores de cidadania, de saber viver e conviver com os outros, de formação de competências de base, como saber respeitar o outro, o diferente, de cultura e de sociedade, de tolerância, de paz.

Nesta tarefa, os educadores têm um papel fundamental de, juntamente com a família, colaborarem para um mundo mais pacífico, tolerante e melhor, porque as novas gerações, levarão na sua bagagem, conhecimentos fundamentais, mas, também, valores de cidadania.

A família continua a ser o centro desta aprendizagem para saber viver na “cidade”, porque é nela que se desenrolam as primeiras experiências de cidadania, de descoberta do mundo: exterior e físico, social, inter-relacional, ou no mundo subjetivo de autoconhecimento. É o processo mais célere para chegar ao conhecimento do mundo. A Escola é o caminho para a autonomia individual, uma cooperação social e uma participação pública como resultados práticos de uma cidadania ativa. Ambas são os agentes de transformação social de fomento da participação pública.

A Escola, para além dos saberes, tem como missão estimular a participação democrática dos alunos, enquanto elementos ativos, numa comunidade escolar. Educar é, também, educar para a democracia, cabendo ao professor o papel decisivo no desenvolvimento social e na consciencialização de competências cívicas: participação na vida ativa, nas dimensões sociais, económicas e culturais. Cada geração deve ser educada para ser um verdadeiro cidadão, responsável e participativo na vida social. A cidadania responsável é muito mais integradora de competências sociais do que uma mera «educa-

ção cívica». Não seria importante definir o conceito de «cidadania responsável» antes de avançar para uma educação mais alargada?

O processo de construção representativa do aluno inclui a competência de participação cívica de envolvimento numa democracia representativa. É aqui que chegamos ao cerne da questão: a educação deve promover o envolvimento das sucessivas gerações na sociedade em geral, e, muito particularmente, na cidadania europeia. Isto significa que cada cidadão é educado para aprender a participar e não apenas a fazer representar-se.

Em conclusão, a Escola é o alicerce da Cidadania Europeia Ativa, porque promove, os fundamentos de uma verdadeira participação na comunidade. É destas práticas de cidadania na escola que se geram práticas de cidadania nacional e europeia. Como salienta Claudine Leuleux:

Participar significa desenvolver competências na escola de escuta e de diálogo; desenvolver a capacidade de julgar, escolher, decidir e responder aos próprios julgamentos e ações; desenvolver competências de expressão de opinião e de argumentação, para convencer os outros; reconhecer os processos democráticos, destacando os que podem ser alvo de alterações; redescobrir as motivações e a legitimidade do interdito (o que é defendido e discutido pelos autores das leis), para que se utilizem, criticamente, instrumentos de reformulação de regras ou leis; aprender a delegar e a representar.³³²

³³² LELEUX, Claudine – *Educar para a Cidadania*. Porto: Gailivro, 2006. 254 p. ISBN 989-557-291-3.

2.1. Como aprender a participar?

A Escola é o espaço por excelência para fomentar as capacidades de participação democrática de educação para uma cidadania ativa. Para além do já referido atrás, de desenvolvimento de competências sociais fundamentais, é através do debate de questões de cidadania, que se pode e podem interiorizar valores de participação democrática. Célestin Freinet, refere a forma de debate cooperativo, enquanto instrumento didático:

Não é apenas uma reflexão a partir da qual se constroem as bases de uma cooperativa, as regras de convivência e a gestão de conflitos: é preciso um espaço global de regulamentação de aprendizagens, discussão e avaliação de diferentes projetos, onde se reconhecem as dificuldades e se procuram soluções em comum (...). O aluno adquire um estatuto interventivo, ao estar consciente dos seus direitos e deveres face a uma dinâmica escolar, preparando-o para o exercício da cidadania.³³³

O debate participativo ou o debate de cooperação é uma estratégia dinâmica e prática para promover uma cidadania ativa. O objetivo não é promover simples diálogos, mas criar um espaço de gestão de opiniões, onde os alunos aprendem a analisar, organizar, prever, decidir e solucionar. Cada um deles desempenha um papel único e insubstituível, resultando num equilíbrio de todas as partes envolvidas e numa gestão organizacional em que as partes contribuem para a riqueza do todo. Constrói-se, assim, um espaço para a aprendizagem da cidadania, onde os direitos coletivos se harmonizam com os direitos individuais; um espaço onde se educa para a consciencialização

³³³ Idem, *ibidem*, p. 214.

de responsabilidades, a qual é interiorizada numa experiência e passa, naturalmente, do espaço da Escola para a Sociedade.

É também na escola que se promove a reflexão sobre os acontecimentos do dia, na sala de aula e no meio social, para fomentar uma cultura de convivência social que seja preventiva de conflitos e promotora da paz.

Para além de toda esta Europa do Conhecimento na Escola, as novas gerações são, também uma geração Erasmus, a experiência mais bem-sucedida dos últimos trinta anos e onde, para além do conhecimento, há uma convivência internacional, com jovens com outras culturas, mentalidades e experiências. É neste espaço Erasmus, primeiro uma oportunidade de aprendizagens em Universidades diferentes, mas, também uma oportunidade única de conviver e viver uma experiência de verdadeira cidadania europeia. Erasmus é, também, um espaço onde a Europa do Conhecimento se transforma numa Europa de humanismo e sociabilidade³³⁴.

2.2. Educar para uma Cidadania Europeia

Apesar das tentativas forçadas de incluir na construção europeia uma cidadania europeia, esta Cidadania inscrita nos tratados e objeto dos mais eloquentes discursos dos políticos, não é vivida como uma cidadania ativa, objetivo essencial para lhe dar a necessária visibilidade. Por isso, à questão:

Tu és um cidadão português, um cidadão europeu ou os dois?”,
até os mais jovens respondem: “Eu sinto-me mais português,

³³⁴ Cf. CUNHA, Alice e SANTOS, Yvette – *Erasmus' 30. A História do programa e a participação dos estudantes portugueses*. Lisboa: Comissão Europeia. 119 p. ISBN-978-989-99720-8-7.

também sou dinamarquês, não é? Mas sinto-me português e dinamarquês, não me sinto...assim europeu...Quer dizer, claro que me sinto mais europeu do que africano! Mas não me sinto propriamente um cidadão europeu³³⁵.

Vitória Cardona na sua premiada obra intitulada, *Educar para a Cidadania Europeia. Realidade, Desafio ou Utopia* para além da questão anterior, faz ainda outra de diagnóstico sobre a vontade de conhecimento, por parte dos jovens, sobre a União Europeia: «Gostarias de aprender e perceber melhor o que é a União Europeia ou... isso é-te indiferente?»³³⁶ E a resposta é muito positiva de que vale a pena dar a conhecer a Europa: «Não, não é indiferente. Gostava mesmo de perceber até ao máximo que podia. Porque, afinal, fazemos todos parte da União Europeia e... pronto! É uma falta de integridade uma pessoa não querer saber para o que serve a União Europeia, já que lá está a viver!»³³⁷.

Embora num primeiro momento da construção europeia, esta Europa do Conhecimento, não estivesse em primeiro plano, monopolizada pela urgência de reconstrução económica e de manutenção da paz, foram as próprias instâncias comunitárias a reconhecerem a sua necessidade e a implementar programas para a Cultura e Educação na Europa. Primeiro, sobre a forma de recomendações, diretivas, pareceres e resoluções, e aplicando o princípio da subsidiariedade, levou a que fossem os Estados-Membros a fazerem a sua interpretação e a terem as iniciativas na vontade do seu cumprimento.

A insuficiência daquele tipo de atuação nos domínios da educação, da cultura e da formação, foi reconhecida pelo Conselho

³³⁵ Excertos de entrevistas realizadas a alunos do 9.º Ano, no âmbito do trabalho de CARDONA, Vitória – *Educar para a Cidadania Europeia. Realidade, Desafio ou Utopia*. Lisboa: Princípia Editora. 2007, p. 9.

³³⁶ Idem, ibidem.

³³⁷ Idem, ibidem.

Europeu de Lisboa, em 2000, tendo como meta a consolidação de uma efetiva cidadania europeia. Foi então que se iniciou uma nova fase de desenvolvimento da educação em contexto europeu. E foram muitos os apelos à construção de uma verdadeira dimensão europeia da educação e à criação de um espaço europeu de educação, conciliando a educação com a cidadania e a dimensão europeia de ambas.

Ficou provado que a partilha de objetivos comuns pelos vários Estados-Membros e a conciliação de esforços, seria um enriquecimento para todos e, simultaneamente, a oportunidade de vir a ter a sonhada cidadania europeia e os verdadeiros cidadãos europeus.

A educação para a cidadania engloba um conjunto amplo de competências sociais, a saber: a educação para os direitos humanos, a formação pessoal e social, a educação para valores morais, a educação cívica, a educação para valores democráticos. Supõe o desenvolvimento de um conjunto de capacidades interventivas que contribuam para o bem-estar individual e social, tanto a nível nacional como a nível europeu.

A construção de uma cidadania europeia pela educação é hoje o maior desafio da União Europeia ao nível de uma Europa do Conhecimento. É o processo para revitalizar o projeto europeu e para encontrar nos europeus o futuro para a União Europeia. Esta cidadania é um processo que permite a vivência equilibrada da democracia, e uma sociedade democrática, é o princípio e o fim deste processo de construção europeia. É também a forma de os cidadãos europeus assumirem o presente e o futuro da Europa.

2.3. A dimensão europeia da educação

Neste último ponto, é fundamental falar do *Referencial Dimensão Europeia da Educação*³³⁸, coordenado por Luís Filipe Santos e José Vítor Pedroso, do Ministério da Educação e Ciência, datado de 2015. É o ponto de chegada, do esforço do Ministério da Educação e Ciência, com a colaboração de figuras fundamentais que abraçaram a missão de formação e informação sobre a União Europeia no domínio da Educação, como Clotilde da Câmara Pestana e Filomena António, do Centro de Informação Europeia Jacques Delors (CIEJD).

2.3.1. Antecedentes

É de salientar que a Dimensão Europeia da Educação vinha sendo uma preocupação da própria União Europeia, embora tenha emergido no seio do Conselho da Europa. Nos anos sessenta, na sequência de uma série de encontros entre os Ministros da Educação dos Estados-Membros da União Europeia, é criado um fórum de discussão e ação em torno de assuntos educativos comuns, entre os quais, a juventude e o desporto, o ensino superior e a investigação. Na década seguinte, a CEE pretende consolidar a educação no seu projeto, incluindo na mobilidade de produtos, também a mobilidade de pessoas e de ideias no espaço comunitário. Na altura, a educação europeia era concebida como uma possibilidade de equivalência de diplomas e de escolarização e formação profissional. Eis que em 1971, numa reunião de Ministros da Educação dos Estados-Membros, a educação foi

³³⁸ SANTOS, Luís Filipe e PEDROSO, José Vítor (Coord.) – *Referencial Dimensão Europeia da Educação para a Educação Pré-escolar, o Ensino Básico e o Ensino Secundário*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência, 2015.

reconhecida formalmente como um domínio da construção cultural da nova Europa em construção.

Pela primeira vez, a cooperação a nível educativo entre os Estados-Membros passa a ser tema de reflexão e debate, com o fim de concretizar a mobilidade de estudantes, o bilinguismo e a equivalência de diplomas no Ensino Superior. E este debate teria como consequência, a aprovação de uma Resolução do Conselho de Ministros e dos Ministros da Educação que aprovou a definição de um programa em matéria de Educação (1979).³³⁹ Ficou determinado que seriam introduzidas medidas na escolarização, muito particularmente na melhoria do ensino de línguas estrangeiras e uma cooperação cada vez mais estreita ao nível do ensino superior.

Foi nesta altura que foi introduzida a expressão «Dimensão Europeia da Educação», curiosamente, ao mesmo tempo da «Europa dos Cidadãos», expressão usada pela primeira vez na Cimeira de Paris de 1974, na senda da posição de Léo Tindemans de considerar decisivo para a construção europeia, a criação de iniciativas concretas para a unidade e solidariedade europeias. É então que surge, também, no horizonte, a possibilidade de criação de uma cidadania europeia, assente nos pressupostos da pertença a uma comunidade comum, os direitos comuns e a abolição de qualquer forma de discriminação baseada na nacionalidade.

Nos anos 80, surgiram os conceitos de «identidade europeia» e de «cidadania europeia», como consequência do processo de aprofundamento do processo de construção europeia, que prosseguiria a sua marcha até à criação do Mercado Único Europeu de 1992. Em matéria de educação, refiram-se, em 1987 os programas COMETT (programa de cooperação entre a universidade e a empresa em matéria de formação no domínio das tecnologias) e o ERASMUS (programa

³³⁹ *Résolution du Conseil et des Ministres de l'Éducation*, Conseil du 9 de février 1976, JO n.º C 038 de 19 de février 1976.

de ação comunitária em matéria de mobilidade dos estudantes). Também o PETRA (programa de ação para a formação profissional e preparação dos jovens para a vida adulta e profissional), o JUVENTUDE PARA A EUROPA (programa de ação de promoção dos intercâmbios de jovens na Comunidade) e o LÍNGUA (programa de ação de promoção do conhecimento de línguas estrangeiras na Comunidade Europeia). E assim, chegamos à resolução que determina a «Dimensão Europeia da Educação»³⁴⁰, com o objetivo essencial de reforçar a dimensão europeia na educação.

2.3.2. O referencial Dimensão Europeia da Educação em Portugal

Este referencial, datado de agosto de 2015, pretendeu instituir a Educação para a Cidadania e a Dimensão Europeia da Educação. Na introdução, pode ler-se o seguinte:

Enquanto processo educativo, a educação para a cidadania visa contribuir para a formação de pessoas responsáveis, autónomas e solidárias que conhecem e exercem os seus direitos e deveres em diálogo e no respeito pelos outros, com espírito democrático, pluralista, crítico e criativo.

A Educação para a Cidadania é uma área transversal ao currículo escolar que envolve diferentes dimensões da educação contempladas no documento *Linhas Orientadoras na Educação para a Cidadania...* relativo aos princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos dos ensinos básicos e secundário: educação para os direitos humanos; educação ambiental/educação

³⁴⁰ *Resolução do Conselho e dos Ministros da Educação*, reunidos no seio do Conselho de 24 de maio de 1988, relativa à dimensão europeia na Educação, JO n.º C 177, de 6 de julho de 1988.

sustentável; educação rodoviária; educação financeira; educação do consumidor; educação para o empreendedorismo; educação para a igualdade de género; educação intercultural; educação para o desenvolvimento; educação para a defesa e a segurança/educação para a paz; voluntariado; educação para os media; dimensão europeia da educação; educação para a saúde e a sexualidade; educação para o risco.³⁴¹

Como podemos constatar, o tratamento da Dimensão Europeia da Educação é uma das temáticas previstas nas «Linhas Orientadoras da Educação para a Cidadania», e, é neste enquadramento que contribui para o conhecimento da União Europeia nas escolas e ao envolvimento das crianças e jovens no processo de construção europeia. Não se trata de uma educação para a cidadania europeia como uma área curricular, mas uma temática abordada transversalmente no currículo. É o princípio de um caminho para o conhecimento da União Europeia e a oportunidade para envolver os alunos nesta Europa onde já nasceram e vivem. Nesta abordagem transversal, corre-se o risco de não ser o centro das preocupações das «Linhas Orientadoras da Educação para a Cidadania», ou de ficar oculta a cidadania europeia, mas, é também, a grande oportunidade de passar a ser vivida como algo de natural e não decretado por um programa. Urge aproveitar o grande desafio deste Referencial da Dimensão Europeia da Educação, para o transformar num desafio de ser um instrumento de mudança de mentalidades e de construção do paradigma da cidadania europeia, como nele podemos ver enunciado:

A Dimensão Europeia da Educação possibilita às crianças e aos jovens não só a aprendizagem de um conjunto de conteúdos associados às temáticas da construção e da identidade europeia,

³⁴¹ SANTOS, Luís Filipe e PEDROSO, José Vítor (Coord.), *op. cit.*, p. 4.

no contexto de uma formação para a cidadania global, como o desenvolvimento de atitudes e valores que levarão à tomada de consciência da riqueza e da diversidade cultural da Europa. A vivência de diversos quotidianos em países europeus, reconhecendo também as identidades locais e regionais, e as relações de amizade que os intercâmbios e projetos europeus, contribui decisivamente para o conhecimento e para a valorização das múltiplas identidades, das instituições e dos modos de vida dos cidadãos europeus, ao mesmo tempo que reforçam o sentido de pertença e identidade, ao nível regional, nacional, europeu e universal.³⁴²

Nele está contido o desejo de promover o conhecimento dos valores europeus e de incentivar à participação nas oportunidades oferecidas aos cidadãos europeus. Também está explícito o objetivo de promover um melhor conhecimento da Europa e da União Europeia, nomeadamente das suas instituições, do seu património cultural e natural, e dos desafios atuais da Europa e do Mundo. De facto estamos no caminho de um conhecimento cada vez mais aprofundado da União Europeia e da consciência de uma cidadania europeia. Saibamos implementar os instrumentos para a sua realização e seremos europeus.

Reflexões finais

A Dimensão Europeia da Educação está ligada a uma Educação para a Cidadania, em que a Europa do Conhecimento seja parte integrante do processo de construção da unidade europeia. Nesta Europa do Conhecimento da atualidade, há imensos desafios, como

³⁴² Idem, *ibidem*.

vimos. Entre eles, são de salientar a educação para os direitos humanos, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável, uma educação financeira, rodoviária, uma educação para o empreendedorismo, para a educação do consumidor, para a igualdade de género, para o diálogo intercultural. Esta educação para o desenvolvimento dos cidadãos através do conhecimento, envolve todas as áreas, sendo interdisciplinar e pluridisciplinar. Apela à segurança, à educação para os media, à saúde e educação para a sexualidade, à educação para o risco, enfim, a um conjunto tão diversificado mas unificado no fim último desta dimensão europeia da Educação: a educação para a Paz.

A Dimensão Europeia da Educação possibilita às crianças e aos jovens não só a aprendizagem de um conjunto de conteúdos associados às temáticas da construção e da identidade europeia, no contexto de uma formação para a cidadania global, como o desenvolvimento de atitudes e valores que levarão à tomada de consciência da riqueza e da diversidade cultural da Europa. Para isso, muito enriquece a vivência de diversos quotidianos em países europeus, reconhecendo também as identidades locais e regionais, e as relações de amizade que os intercâmbios e projetos europeus, contribuem decisivamente para o conhecimento e para a valorização das múltiplas identidades europeias, de instituições e de modos de vida dos cidadãos europeus, reforçando o sentido de pertença e identidade, ao nível regional, nacional, europeu e universal.

É fundamental promover o conhecimento e a participação informada dos cidadãos no processo de construção da União Europeia (UE), sendo um imperativo consignado no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2007), com o objetivo de «estabelecer uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa». Este objetivo passa por uma séria aposta na formação das crianças e dos jovens, inserindo uma dimensão europeia no seu percurso de aprendizagem, de modo a proporcionar o desenvolvimento de conhecimentos e atitudes que lhes permitam fazer face aos desafios da sociedade

moderna, tanto no contexto europeu como no contexto de um mundo globalizado.

Com a apresentação, em 1993, do Livro Verde sobre a Dimensão Europeia na Educação, a Comissão Europeia procurou lançar o debate sobre os caminhos a seguir. O Livro Verde estabelece, no âmbito dos objetivos gerais da Dimensão Europeia da Educação, que as escolas contribuam para a igualdade de oportunidades para todos; a aquisição por parte dos jovens do sentido de responsabilidade numa sociedade interdependente; o desenvolvimento da capacidade dos alunos para atuar de forma autônoma, para efetuar juízos de valor, para avaliar as questões de forma crítica e para se adaptarem aos desafios da inovação; a possibilidade de desenvolvimento do potencial de todos os jovens ao nível do trabalho e ao nível pessoal, motivando-os para a aprendizagem ao longo da vida; a oferta de formação e habilitações que lhes permitam fazer uma transição para a vida ativa e, em particular, que os preparem para as exigências face ao desenvolvimento tecnológico. Estes objetivos gerais deveriam servir para atingir os objetivos específicos que a Comissão designa de “valor acrescentado”, o qual assenta numa cidadania europeia baseada nos valores partilhados de interdependência, democracia, igualdade, respeito mútuo e igualdade de oportunidades, que, por sua vez, se traduziriam também na melhoria da qualidade da educação, ajudando os alunos na integração social e numa melhor transição para a vida ativa.

Com a possibilidade, através do Tratado de Maastricht, de se instituir uma verdadeira cooperação europeia na área da educação, seriam adotados novos programas para o período de 1995-1999: Leonardo Da Vinci, Sócrates – atualmente integrados no Programa Erasmus+ – e Juventude para a Europa (terceira fase).

Embora com especificidades distintas, os três programas apresentam orientações comuns, promovendo o desenvolvimento da dimensão europeia e despertando para uma cidadania europeia ativa. Ainda no decorrer do ano de 1995, e depois do lançamento da segun-

da geração dos programas referidos anteriormente, a Comissão Europeia viria a apresentar o Livro Branco sobre a Educação e a Formação, intitulado Ensinar e Aprender – rumo à Sociedade Cognitiva, através do qual reconhece que é necessário ter consciência de que promover a dimensão europeia da educação e da formação se tornou, mais do que no passado, uma necessidade por razões de eficácia, como reação à mundialização e ao risco de diluição da sociedade europeia.

Em matéria de educação, é possível ler nas conclusões do Conselho da UE que «Os sistemas educativo e de formação europeus necessitam de ser adaptados não só às exigências da sociedade do conhecimento como também à necessidade de um maior nível e qualidade do emprego». Neste pressuposto, foi o Conselho mandado para proceder «a uma reflexão geral sobre os objetivos futuros concretos dos sistemas educativos». O Conselho Europeu de Barcelona, de 2002, viria a instituir o programa de trabalho Educação e Formação para 2010, «EF2010», o qual procurava responder aos desafios suscitados pela criação de uma Europa do Conhecimento, em que a aprendizagem ao longo da vida constituísse uma realidade para todos. O programa de trabalho seria norteado por três princípios básicos: «melhoria da qualidade, promoção do acesso generalizado e abertura ao mundo exterior». O relatório intercalar conjunto do Conselho e da Comissão, de fevereiro de 2004, apresentado no âmbito do grupo de trabalho «EF2010», viria a incluir um item específico sobre a dimensão europeia da educação. O papel da escola é fundamental para permitir que cada um esteja informado e compreenda o sentido da construção europeia. Todos os sistemas de ensino deverão assegurar que os seus alunos disponham, no fim do ensino secundário, das competências e dos conhecimentos que lhes permitam estar preparados para o seu futuro papel de cidadãos europeus. Isto exige sobretudo um reforço do ensino de línguas a todos os níveis e da dimensão europeia na formação dos docentes e nos programas do ensino primário e secundário.

Do exposto, e na tentativa de elencar alguns dos acontecimentos que marcaram a importância atribuída à dimensão europeia da educação no processo de edificação da UE, é evidente a sua evolução. Se, no início, o conceito de dimensão europeia se centrava no conhecimento que alunos e professores deveriam ter sobre os Estados-membros e conhecerem o processo de construção europeia, atualmente, o conceito implica não só o conhecimento, mas o exercício de uma cidadania europeia ativa, através do qual se transmite aos aprendentes a necessidade de estarem preparados para enfrentar os desafios do mundo global, tirando partido das vantagens da UE, adquirindo conhecimentos e capacidades e desenvolvendo competências adequadas às exigências do mercado de trabalho.

Paralelamente aos currícula, a dimensão europeia está hoje presente nas inúmeras atividades de complemento do currículo que as Escolas promovem, nomeadamente nas que assentam nos intercâmbios suportados por diversas iniciativas – eTwinning, ELOS – Europe Stretching Borders – e/ou outros programas comunitários, tal como o atual Programa Erasmus+.

A Europa do Conhecimento é geradora de Paz, Cidadania e Democracia. A dimensão europeia da Educação levará a uma Educação para Valores e, muito particularmente, à vivência de Valores Europeus, ao conhecimento dos Direitos Fundamentais que têm de ser vividos pelos cidadãos europeus. Esta Europa é a primavera, rejuvenescida, que aceita a unidade numa diversidade de culturas, uma Europa de cidadãos educados para uma dimensão europeia das suas vidas, que não lhes retira as identidades, mas os harmoniza numa identidade europeia que conjuga essas identidades nacionais e culturais. Esta Europa do Conhecimento levará a uma riqueza que conjuga a alteridade com a individualidade, cuja finalidade seja a criação de uma Europa de Pessoas, muito para além dos Estados, num caminho progressivamente supranacional, cujo destino é uma verdadeira União Europeia.

A *Educação um Tesouro a Descobrir*, foi o título escolhido por Jacques Delors e a sua Comissão, inspirado numa fábula de La Fontaine «O lavrador e os filhos», e com a qual concluímos:

Evitai (disse o lavrador) vender a herança,
Que de nossos pais veio
Esconde um tesouro em seu seio.
Mas ao morrer o sábio pai
Fez-lhe esta confissão:
– O tesouro está na educação.³⁴³

A Humanidade só pode avançar se tiver como prioridade a educação. A dimensão europeia da educação tem na Europa do Conhecimento um objetivo primordial e na Escola, o Alicerce de uma Cidadania Ativa.

Bibliografia

- CARDONA, Vitória – *Educar para a Cidadania Europeia. Realidade, Desafio ou Utopia*. Lisboa: Príncípa Editora, 2006.
- DELORS, Jaques (Dir.) – *Educação um Tesouro a Descobrir. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI*. Porto: Edições Asa, 1996.
- LELEUX, Claudine – *Educar para a Cidadania*. Porto: Gailivro, 2006.
- SANTOS, Luís Filipe e PEDROSO, José Vítor (Coord.) – *Referencial Dimensão Europeia da Educação para a Educação Pré-escolar, o Ensino Básico e o Ensino Secundário*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência, 2015.
- Resolução do Conselho e dos Ministros da Educação*, reunidos no seio do Conselho de 24 de maio de 1988, relativa à dimensão europeia na Educação, JO n.º C 177, de 6 de julho de 1988.
- Résolution du Conseil et des Ministres de l'Éducation*, Conseil du 9 de février 1976, JO n.º C 038 de 19 de février 1976.

³⁴³ Idem, ibidem, p. 30.

**OS MAPAS DA EUTOPIA.
PARA UMA LEITURA DOS MANUAIS DE HISTÓRIA**

THE EUTOPIA MAPS. FOR A READING OF HISTORY TEXTBOOKS

Clara Isabel Serrano

ORCID: 0000-0001-9837-6978

Sérgio Neto

ORCID: 0000-0002-9737-0029

Resumo: O presente artigo pretende dar conta da importância que os livros escolares mantêm no atual sistema educativo, pelo que o seu estudo criterioso e exaustivo continua a assumir particular interesse e importância. Para, posteriormente, proceder a um levantamento e a uma análise das (não) referências relativas ao processo da construção europeia, tal qual ele é projetado e veiculado pelos manuais de História dos Ensinos Básico e Secundário de Portugal, Espanha, França, Inglaterra e Itália, tendo em vista o realçar dos seus aspetos mais significativos e a reflexão e problematização, em simultâneo, sobre várias questões de importância extrema.

Palavras-chave: União Europeia; Construção Política; Manuais Escolares

Abstract: This article aims to explain the importance that school manuals continue to hold in the different educational systems. Therefore, its study continues to assume a great interest and importance. This article intends also to analyze the references to the process of European Integration, as it is designed by the Secondary Education History Textbooks of Portugal, Spain, France, England and Italy.

Keywords: European Union; Political Construction; School Manuals

Introdução

Não obstante a existência de recursos didáticos de índole diversa, em que os suportes tecnológicos de última geração assumem, cada vez mais, um lugar de destaque, os manuais escolares continuam a constituir-se como um auxiliar de extrema relevância e um dos mais utilizados no quotidiano educativo. Mediadores entre os programas, as metas curriculares e as aprendizagens proporcionadas aos alunos, mantêm-se como suporte referencial para a transmissão e para a aquisição de saberes.

Ao contrário do que acontecia até há bem pouco tempo em Portugal, os manuais escolares são universalmente gratuitos durante todo o percurso da escolaridade obrigatória em vários países europeus. Na Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suécia, Suíça, França ou no Reino Unido, os manuais, cujo prazo de vigência oscila entre os seis e os dez anos³⁴⁴, são adquiridos pelos governos, pelas regiões, autar-

³⁴⁴ A Lei em Portugal refere que os livros escolares devem durar seis anos. Contudo, nem sempre esta condição é respeitada.

quias ou escolas, e são distribuídos pelos alunos que, no final do ano letivo, têm de os devolver aos respetivos estabelecimentos de ensino.

O mesmo princípio era defendido há já vários anos em Portugal por vários organismos, entre os quais o Conselho Nacional de Educação (CNE). Contudo e, apesar de alguns executivos camarários³⁴⁵ terem promovido, nos últimos tempos, programas de gratuidade e de reutilização de livros escolares, só no ano letivo de 2016/2017 foi instituída, pelo presente Governo, esta característica nos manuais escolares no 1.º ano do 1.º Ciclo do Ensino Básico, medida que, no ano letivo de 2017/2018, foi alargada a todos os anos do 1.º Ciclo. Para 2018/2019, prevê-se mesmo a distribuição de manuais escolares por todos os alunos das escolas públicas do 1.º e do 2.º Ciclos do Ensino Básico.

Esta norma, que, por outro lado, procura concretizar o há muito estabelecido na Constituição da República Portuguesa – a obrigação do Estado de assegurar a todos o acesso a um «ensino básico universal, obrigatório e gratuito»³⁴⁶ –, confirma a importância que os livros escolares continuam a ter: um instrumento relevante para os professores na preparação e na condução das suas aulas e a principal ferramenta pedagógica que os alunos têm ao seu dispor.

Contudo, o recurso a novos suportes será, por certo, uma realidade a médio prazo. Nesse sentido, algumas editoras começaram já a desenvolver projetos que incluem a distribuição de *tablets* a um número reduzido de turmas, em escolas selecionadas, de acordo com

³⁴⁵ A Câmara Municipal de Lisboa aprovou, em dezembro de 2017, uma proposta que torna gratuitos os manuais escolares para os 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico, para todas as escolas públicas de Lisboa, a partir de janeiro de 2018.

³⁴⁶ *Constituição da República Portuguesa*, Artigo 74.º (Ensino), N.º 2 (2 de abril de 1976), p. 26. Apesar desta medida, muitos são aqueles que se manifestam a favor da gratuidade da alimentação e do transporte nas escolas públicas, por entenderem que só desta forma o Estado pode proporcionar a igualdade de oportunidades e o sucesso escolar a todos.

critérios previamente definidos³⁴⁷. Esses dispositivos pessoais permitem o acesso a manuais digitais, a plataformas de recursos educativos, assim como a conteúdos educativos em versão *offline*. Recentemente, o uso de híbridos veio simplificar a ligação a outros dispositivos, e os ecrãs tácteis a introdução de dados, pelos próprios alunos, com o dedo ou a caneta.

Contudo, a utilização de *tablets* e/ou híbridos, de forma individualizada, certamente importante, deveria ser precedida da resolução efetiva dos reais problemas, as mais das vezes invisíveis à sociedade, com que muitos estabelecimentos de ensino do país se deparam no seu dia a dia. Não obstante as reformas levadas a cabo no âmbito da modernização do Parque Escolar, que recuperou diversas escolas, sobretudo do ensino secundário, o certo é que muitas aguardam ainda por uma intervenção de fundo. Muito recentemente, a Associação Nacional de Dirigentes Escolares (ANDE) alertou para a falta de condições de dezenas de estabelecimentos dos ensinos básico e secundário, com edifícios a necessitarem de obras urgentes³⁴⁸. Para além de problemas estruturais, faltam equipamentos tecnológicos necessários e as ligações de dados móveis não estão isentas de problemas, com constantes perturbações na rede.

Acrescem outras questões que se têm revelado de difícil resolução por parte dos sucessivos governos: o envelhecimento e consequente desgaste profissional do corpo docente. Na verdade, no ano letivo de

³⁴⁷ Por exemplo, no âmbito do projeto *Manuais Escolares Eletrónicos* (MaEEle), implementado na Escola Básica de Cuba, Alentejo, as turmas escolhidas foram-no em função das dificuldades de aprendizagem, falta de concentração e pouca vontade de aprender dos seus alunos. Vd. LAGARTO, J. R. et al. – *Tablets e Conteúdos Digitais. Mudando Paradigmas do Ensinar e do Aprender* [Em linha]. Porto: Universidade Católica, 2015. [Acedido a 20 de fev. 2018]. Disponível em: <http://www.uceditora.ucp.pt/resources/Documentos/UCEditora/PDF%20Livros/Porto/TABLETS%20E%20CONTE%20C%20%9ADOS%20DIGITAIS.pdf>.

³⁴⁸ Vd. GUEDES, Nuno – *Fissuras, «cascatas» quando chove, buracos no recreio. O dia-a-dia numa escola*. Reportagem. Lisboa: TSF, 22 de fev. de 2018. [Acedido a 26 de fev. 2018]. Disponível em: <https://www.tsf.pt/sociedade/educacao/interior/fissuras-cascatas-quando-chove-buracos-no-recreio-o-dia-a-dia-numa-escola-9136384.html>.

2016/2017, apenas 0,4% dos professores em funções tinha menos de 30 anos. No grupo disciplinar de Português, a idade média dos docentes era de 50 anos no setor público, sendo que o quadro mais «jovem» era o de Educação Física, com uma média de idades de 45 anos³⁴⁹. A renovação do corpo docente ameaça tornar-se um problema de consequências imprevisíveis para o País, num futuro cada vez mais próximo. De acordo com um estudo realizado para o CNE, com base no relatório dos testes levados a cabo pela rede mundial de avaliação de desempenho escolar, *Programme for International Student Assessment* (PISA), em 2015, apenas 1,5% dos estudantes portugueses admitia vir a ser professor. Isto numa altura em que se prevê que dois terços dos atuais docentes se aposentem nos próximos quinze anos³⁵⁰.

Estes resultados são apoiados pelas conclusões do relatório, recentemente divulgado, sobre as carreiras de ensino na Europa, publicado pela Comissão Europeia, com recurso aos dados da rede *Eurydice*³⁵¹. A maior parte dos países europeus – Alemanha, Áustria, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Itália, Letónia, Lituânia, Reino Unido – depara-se já com a falta de professores e muitos estão a planear, a longo prazo, como gerir esta questão da procura e da oferta de docentes. Na apresentação do relatório, o Comissário Europeu para a Educação, Cultura, Juventude e Desporto, o húngaro Tibor Navracsics, chamou a atenção

³⁴⁹ Vd. TAVARES, Pedro Sousa e MARQUES, Pedro Vilela – *Só 0,4% dos professores têm menos de 30 anos*. Reportagem. Lisboa: Diário de Notícias, 1 de out. de 2017. [Acedido a 26 de fev. 2018]. Disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/em-104-mil-professores-ha-apenas-383-abaixo-dos-30-anos-8810319.html>.

³⁵⁰ Vd. TAVARES, Pedro Sousa – *Falta de interesse pelo ensino ameaça futuro da educação*. Reportagem. Lisboa: Diário de Notícias, 25 de out. de 2017. [Acedido a 26 de fev. 2018]. Disponível em <https://www.dn.pt/portugal/interior/falta-de-interesse-pelo-ensino-ameaca-futuro-da-educacao-8869603.html>.

³⁵¹ Vd. EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE – *Teaching Careers in Europe: Access, Progression and Support. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. 132 p. ISBN 978-92-9492-692-0.

dos Estados-Membros, Portugal inclusive, para a necessidade de um maior investimento na carreira docente, de modo a conseguir atrair candidatos, oferecendo oportunidades de crescimento e de desenvolvimento profissional. A situação é extremamente previsível, mas não parece existir, por parte das instituições governativas portuguesas, uma estratégia para assegurar a substituição dos professores que sairão nos próximos anos do sistema educativo. Pelo contrário, a manutenção da precariedade tem sido a palavra de ordem, uma vez que, até quase à atualidade, a procura tem superado a oferta.

Porém, para os mais atentos, a falta de docentes em algumas escolas, em alguns pontos do país, em alguns grupos de recrutamento, não é quimera, é já realidade. De facto, os estabelecimentos de ensino localizados em bairros ou nas imediações de bairros a braços com graves problemas económico-sociais e elevados índices de criminalidade, nas periferias das grandes áreas urbanas de Lisboa e do Porto, veem alguns dos horários que têm a concurso por preencher durante meses a fio. Os professores contratados, mão de obra qualificada, mas extremamente precária e proletarizada, que durante décadas se vêm arrastando pelo país fora, em horários temporários de baixa remuneração (chegando a lecionar em três estabelecimentos de ensino num único ano letivo – confrontar com o discurso da continuidade pedagógica), começam a trilhar outros percursos profissionais, parecendo responder a certo repto lançado por alguns quadrantes políticos.

Por outro lado, ainda são, na maior parte dos casos, estas escolas que ocupam os últimos lugares dos *rankings* escolares que, ano após ano, continuam a ser elaborados e divulgados pelo Ministério da Educação. Estes comparam o que não pode ser comparado, ignoram deliberadamente a caracterização da origem social, cultural e económica dos alunos que frequentam as diversas escolas. Os resultados e a elaboração dos *rankings* não têm em conta a natureza das insti-

tuições listadas. A realidade social do país é muito desequilibrada, plena de assimetrias e de desigualdades, sobretudo no que concerne ao apoio que os alunos, socialmente mais desfavorecidos, têm em casa, em livros e outros meios, em explicadores, acesso à internet ou outros materiais pedagógicos. Para não falar das falhas ou da ausência completa da supervisão parental.

Por tudo isto, o estudo criterioso e exaustivo dos manuais escolares assume particular interesse e importância, dado que estes continuam a demonstrar a sua utilidade, não só para facilitar e organizar o trabalho dos professores³⁵², como o dos alunos. Por outro lado, tendem a garantir à sociedade e ao Estado o cumprimento de objetivos, de programas e a transmissão de conteúdos considerados de necessária assimilação por parte das gerações vindouras. Têm desempenhado um papel fundamental na e para a construção da memória histórica coletiva e mesmo da(s) identidade(s) nacional(ais)³⁵³. Recorde-se «o tão temido poder dos manuais escolares», nomeadamente de História, cujo controlo foi tentado ao longo do último século «por tantos tipos de poder político»³⁵⁴. Neste particular, é preciso não perder de vista os manuais únicos instituídos pelo Estado Novo, a partir de 1936, mas com concretização efetiva a partir de

³⁵² Convém salientar que um dos principais problemas que o País enfrenta ao nível da Educação é o envelhecimento generalizado do corpo docente dos Ensinos Básico e Secundário, sendo que, quando comparado com os restantes países europeus, Portugal só é ultrapassado pela Itália, Bulgária e Grécia. Cf. os dados disponíveis em *PORDATA. Educação. Docentes. Pré-escolar, básico e secundário – Níveis de envelhecimento* [Em linha]. [Acedido a 20 de fev. de 2018]. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal/%C3%8Dndice+de+envelhecimento+dos+docentes+em+exerc%C3%ADcio++nos+ensinos+pr%C3%A9+escolar++b%C3%A1sico+e+secund%C3%A1rio+por+n%C3%ADvel+de+ensino+++Continente-944>.

³⁵³ Cf. MENDES, José Amado – Identidade nacional e ideologia através dos manuais de história. In CASTRO, Rui Vieira et al. (org.) – *Manuais Escolares. Estatuto, Funções, História. I Encontro Internacional sobre Manuais Escolares*. Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, 1999, p. 343.

³⁵⁴ TORMENTA, José Rafael – *Manuais Escolares. Inovação ou Tradição?* Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1996, p. 11.

finais dos anos 40 e décadas de 50 e 60. Livros imbuídos de uma forte carga, inerente a um sistema político que divulgaram, inculcaram e pretendiam perpetuar.

Os autores mais famosos dos livros de História de Portugal, dos inícios do Estado Novo, foram Alfredo Pimenta e António Mattoso, cujas obras se destinavam ao ensino liceal. No entanto, foi o manual de António Mattoso, «publicado em 1938, aquele que perduraria enquanto «livro único» até aos anos 60, formando o conhecimento histórico de diversas gerações de estudantes»³⁵⁵. Assim, a análise dos manuais permite obter uma imagem adequada do passado coletivo, no que concerne a sentimentos, crenças e atitudes. Neste sentido, constituem uma pista fundamental de investigação para conhecer globalmente uma época, para caracterizar políticas e modelos educativos.

O presente artigo pretende proceder a um levantamento e a uma análise das (não) referências relativas ao processo de construção política da União Europeia, tal qual ele é projetado e veiculado pelos manuais de História portugueses, espanhóis, franceses, ingleses e italianos, dos ensinamentos básico e secundário³⁵⁶, tendo em vista realçar os seus aspetos mais significativos e a estimular a reflexão e a problematização. Outrossim, pretende-se avaliar como funciona a transferência de conhecimentos entre a academia e a comunidade escolar e qual o seu impacto nas áreas da educação, da ciência e da cidadania.

Para a efetivação deste estudo consultou-se o acervo documental do *The Georg Eckert Institute for International Textbook Research*,

³⁵⁵ GRILO, Márcia – «História e Ideologia no Estado Novo – A Revisão Integralista do Passado Nacional». *Promontoria*. Faro: Departamento de História, Arqueologia e Património da Universidade do Algarve. ISSN 1645-8052. Ano 9, n.º 9 (2011), p. 200.

³⁵⁶ A amostra deste estudo é constituída por 93 manuais escolares, assim distribuídos: 15 portugueses; 11 espanhóis; 36 franceses; 16 ingleses; e 15 italianos. Estes encontram-se indicados no fim do artigo, nas fontes consultadas.

localizado em Braunschweig, Alemanha, onde se encontram depositados manuais escolares dos mais diversos níveis de ensino, de todos os pontos do globo.

Para além desta, convém destacar outra instituição de investigação internacional relacionada com os manuais escolares, *The International Association for Research on Textbooks and Educational Media* (IARTEM), sediada na Holanda, e cuja última conferência promovida (*The 14th International Conference on Textbooks and Educational Media*) decorreu em Lisboa, de 26 a 29 de setembro de 2017.

Um Manual de História da Europa: da Utopia à Realidade

Desde as suas origens que a Comunidade Económica Europeia/ União Europeia tem vindo a apostar no reforço das políticas e iniciativas nas áreas da Educação e da Juventude, através de vários organismos e programas, de forma a dar a conhecer a História da Europa e a História da Construção Europeia. E os Estados-membros têm procurado cumprir este desígnio, sobretudo através da Escola, nomeadamente nas disciplinas de Geografia, História, Economia e Ciência Política. Por seu lado, têm-se constituído Clubes Europeus, que os alunos frequentam voluntariamente, não perdendo também de vista o programa de mobilidade, Erasmus+, que procura proporcionar aos mais jovens, diferentes experiências ao longo do seu percurso académico.

Desde os anos 80 que os Programas Comunitários no domínio da Educação, aprovados pelo Conselho das Comunidades e Ministros da Educação, pretendiam a melhoria dos conhecimentos sobre a Comunidade e os respetivos Estados-membros, do ponto de vista histórico, cultural, económico e social. Além do mais, tinham, entre os seus projetos de valorização europeia, um dedicado ao ensino da História no Secundário. Nesse âmbito:

Foi desenhado um livro que pudesse ser um manual escolar destinado a todos os alunos que frequentam o ensino secundário europeu e simultaneamente uma obra destinada ao grande público, interessado em revisitar a memória europeia e tentar entender a complexidade da organização, estruturação e relacionamento dos seus Estados³⁵⁷.

A elaboração deste manual coletivo de História da Europa foi uma utopia que se tornou uma realidade em 1992, ano em que se evocou o 35.º aniversário do Tratado de Roma e em que foi assinado o Tratado de Maastricht. A obra, em que participaram doze historiadores europeus, um por cada país – António Simões Rodrigues, por Portugal –, decorreu da necessidade de transformar os modos de pensar e de avançar numa evolução do conceito «de Europa das pátrias» para uma noção de «pátria europeia»³⁵⁸.

Pretendia o seu coordenador, o economista e homem de cultura, de tríplice nacionalidade francesa, inglesa e dinamarquesa, Frédéric Delouche, proporcionar a professores, alunos e encarregados de educação, assim como «às instâncias pedagógicas, e mesmo aos que têm as decisões políticas» a imperiosa «reflexão sobre a oportunidade de introduzir de forma mais estruturada a dimensão europeia, a par da dimensão nacional no ensino da história». Desejava que esta obra constituísse «um contributo útil e preciso para os programas e para os manuais existentes», porque acreditava que o «estados democráticos têm o dever de educar os seus cidadãos»³⁵⁹.

³⁵⁷ RODRIGUES, António Simões – «Um manual de História da Europa. A construção de uma utopia?». *Estudos do Século xx. Europa – Utopia/Europa – Realidade*. Coimbra: Quarteto. ISSN: 1645-3530. N.º 2 (2002), p. 216.

³⁵⁸ Idem, op. cit., p. 215.

³⁵⁹ DELOUCHE, Frédéric et al. – *História da Europa*. Coimbra: Minerva, 1992, pp. 4-5. ISBN 972-9316-17-1.

Alguns anos mais tarde, e a outro nível, o do ensino superior, também a obra *A Ideia de Europa. Uma perspetiva histórica*, da autoria de Maria Manuela Tavares Ribeiro³⁶⁰, para além de fazer uma retrospectiva da ideia de Europa, desde o mundo clássico até à contemporaneidade, veio propor um plano geral para um curso sobre a Ideia de Europa.

Mais recentemente, por exemplo, no caso português, no âmbito dos livros recomendados pelo Plano Nacional de Leitura 2017, para o 6.º ano, consta(va) *A Europa explicada aos jovens. A Europa explicada a todos*, de Jacques Le Goff³⁶¹, um dos mais prestigiados historiadores e intelectuais europeus. Nesta obra de cunho didático são colocadas e respondidas questões como:

- De onde vem a Europa?
- Como e desde quando ela existe enquanto tal?
- Quais são as suas fronteiras?
- Como é que este continente se unificou, o que é que o uniu anteriormente e o que é que o une hoje em dia?
- Como nasceu a Europa da cristandade, das ideias humanistas, dos inventos científicos, das revoluções políticas, da cultura democrática?
- E porque é que ela se dividiu tão frequentemente, em guerras entre nações, regiões, povos europeus, e em guerras contra outros povos?
- Que balanço deixa a colonização?
- Como explicar o trágico século xx?
- Para onde vamos agora, com a União Europeia?

³⁶⁰ Cf. RIBEIRO, Maria Manuela Tavares – *A Ideia de Europa. Uma perspetiva histórica*. Coimbra: Quarteto, 2003. 190 p. ISBN: 972-8717-84-9.

³⁶¹ Cf. LE GOFF, Jacques – *A Europa explicada aos jovens. A Europa explicada a todos*. Lisboa: Gradiva, 2007. 80 p. ISBN 978-989-616-219.

– De que Europa nos devemos recordar, que Europa devemos construir?³⁶²

Todos estes projetos desenvolvidos ao longo de duas décadas apontam para «a grande meta de uma Europa povoada por cidadãos de espírito verdadeiramente europeu», conhecedores, não só da sua história, bem como dos diversos momentos da construção de uma ideia e, posteriormente, de uma instituição «alicerçada em valores universais, onde não se perdesse a noção das diferenças e o respeito dos particularismos»³⁶³. Exatamente como havia evidenciado o escritor e filósofo suíço, Denis de Rougemont, na sua obra *Carta Aberta aos Europeus*: «Europeias, Europeus, sereis vós quem fará a Europa e mais ninguém, com a única condição de que o queirais verdadeiramente»³⁶⁴.

Que Europa nos manuais de História Portugueses e Europeus?

Os programas e as metas curriculares apontam para uma perspetiva de História Universal e Europeia centrada na História de Portugal, havendo, neste caso, duas formas de apresentar os conteúdos: tratar algumas estruturas globais a partir da História Nacional³⁶⁵, ou

³⁶² Idem, op. cit., p. 6.

³⁶³ RODRIGUES, António Simões, op. cit., p. 216.

³⁶⁴ ROUGEMONT, Denis – *Carta Aberta aos Europeus*. Lisboa: Editorial Pórtico, 1971, p. 133.

³⁶⁵ Um bom exemplo desta primeira forma de abordar os conteúdos encontra-se no 8.º ano de escolaridade, onde se propõe o estudo do «pioneirismo português no processo de expansão europeu», por forma a compreender a «expansão e mudança nos séculos xv e xvi». RIBEIRO, Ana Isabel et al. – *Metas Curriculares de História. 3.º Ciclo do Ensino Básico* [Em linha]. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência, 2013/2014, p. 13. [Acedido a 5 de mar. 2018]. Disponível na Internet: http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/metas_curriculares_hist_3_ciclo.pdf.

abordar as conjunturas europeias, onde se insere a análise do caso português³⁶⁶, que se destaca pela sua especificidade³⁶⁷.

Em Portugal, o estudo do processo de construção política da União Europeia encontra-se incluído nos manuais das disciplinas de História e Geografia de Portugal do 6.º ano, de História do 9.º ano e de História A e B do 12.º ano de escolaridade. Também as disciplinas de Economia A dos 10.º e 11.º anos, e de Ciência Política, no âmbito da formação específica do 12.º ano, contemplam o conhecimento das realidades portuguesa e europeia.

Com as sucessivas reformas curriculares registou-se, nas últimas décadas, uma visível diminuição do tempo e do espaço dedicados, sobretudo nos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico, ao estudo da História em geral e, conseqüentemente, ao processo de construção política da União Europeia, em particular. Para se formar uma ideia muito clara do assunto, bastará dizer que, das 230 páginas que, em média, os manuais portugueses do 9.º ano de escolaridade têm, apenas seis páginas, ou seja, 2,6% do manual, são dedicadas à construção europeia. Nos livros nacionais pode-se verificar, ainda, um processo evolutivo muito claro, no que concerne à correlação entre os textos propostos pelos autores, os documentos históricos incorporados e as atividades propostas aos alunos. A evolução consiste numa presença cada vez mais reduzida do texto em benefício das imagens, da transcrição de documentos e da multiplicação de atividades³⁶⁸.

³⁶⁶ Da mesma forma, no mesmo ano propõe-se o estudo da «civilização industrial no século XIX», onde se insere o caso português como o exemplo de um país de difícil industrialização. RIBEIRO, Ana Isabel et al. – *Metas Curriculares de História. 3.º Ciclo do Ensino Básico* [Em linha]. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência, 2013/2014, pp. 20-21. [Acedido a 5 de mar. 2018]. Disponível na Internet: http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/metas_curriculares_hist_3_ciclo.pdf.

³⁶⁷ SERRANO, Clara Isabel – O Estado Novo. (Re)visitando os manuais de história portugueses. In TORRALBA, Luís Reis et al. – *Estados autoritários e totalitários e suas representações*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2008, p. 239. ISBN 978-989-8074-53-9.

³⁶⁸ Cf. Idem, op. cit., p. 241.

Em termos gerais, pode dizer-se que, nos manuais de História portugueses, a abordagem deste tema obedece ao seguinte esquema convencional:

1. Origem e expansão da União Europeia: algumas das datas decisivas, desde o estabelecimento do Benelux e da assinatura do Tratado de Roma até ao Tratado de Lisboa;

2. Políticas económicas e sociais, problemas e dificuldades: Mercado Único, Política Agrícola Comum (PAC), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Moeda Única, Acordo de Schengen e *Brexit*;

3. Instituições europeias: o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu estão presentes em 80% dos manuais analisados; o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas e o Comité Económico e Social Europeu (CESE) são referidos por 53% dos manuais estudados; e o Conselho Europeu é citado em 33% dos livros examinados.

No que concerne a figuras históricas nos manuais analisados surgem apenas três vultos: Jean Monnet, em 41% dos manuais; Robert Schuman, em 35%; e Winston Churchill, em 24% dos mesmos livros. Relativamente aos documentos iconográficos, a prevalência destes sobre as fontes escritas³⁶⁹ é cada vez mais notória, sobretudo nos manuais do 2.º e do 3.º Ciclos. Esse predomínio tende a baixar quando se analisam os manuais do 12.º ano. Os documentos escritos representam apenas 29% dos apresentados. Destes destacam-se, claramente, os excertos dos Tratados de Roma e de Maastricht, de discursos políticos, de revistas e de obras da especialidade.

Por sua vez, nos compêndios espanhóis, o tema da construção política da União Europeia está incluído no programa da *Educación*

³⁶⁹ Sobretudo da fotografia.

Secundaria Obligatoria (ESO), no módulo *El Mundo Actual*, que compreende cinco capítulos: um primeiro dedicado à Segunda Guerra Mundial e suas consequências; um segundo consagrado ao Mundo Ocidental; um terceiro que abarca o estudo do mundo comunista; um quarto devotado à Espanha durante o Franquismo; e um quinto consignado à Espanha democrática: a transição, a Constituição de 1978, o Estado e as Autonomias.

Na abordagem desta temática uma primeira parte é dedicada à exposição sobre o meio físico europeu, a demografia e as principais atividades económicas; uma segunda parte analisa a União Europeia, da ideia à realidade; um terceiro item é consagrado às instituições europeias e aos programas europeus de educação:

1. O meio físico: são elencadas zonas climáticas, cordilheiras, rios, densidade populacional, sectores da produção e assimetrias económicas entre os diversos Estados-membros;

2. A União Europeia – como se concretiza um sonho: subdividindo-se em alguns elementos comuns (o pensamento filosófico grego, o Latim e o Direito Romano, o Humanismo cristão, o Renascimento, o Liberalismo, o Marxismo, os avanços científicos que ditaram a Revolução Industrial, etc.);

3. A ideia de continuidade na procura da união: o mito de Europa; o Império Romano; o Império Carolíngio, o Sacro Império Romano Germânico e o Império de Carlos V; o século XIX e a Europa de Napoleão e o apelo de Victor Hugo, em 1849; a Nova Ordem Europeia de Hitler; as organizações que precederam, no pós-Segunda Guerra Mundial, a Comunidade Económica Europeia, e uma ampla cronologia dos tratados, adesões e da criação das diferentes instituições.

No que concerne à organização, os compêndios abordam as principais instituições, a complexidade do funcionamento da União

Europeia, a economia comunitária, com ênfase no comércio, na indústria, na pesca e na agricultura, e os programas de ajuda comunitária. Quanto a figuras históricas, os livros escolares referem não só algumas das personalidades que, ao longo da História, foram contribuindo para a ideia de uma unidade europeia, como Carlos Magno, Otão I, Carlos V, Luís XIV, Napoleão, Gondon, Vítor Hugo e Hitler («el dictador nazi quiso unificar Europa en beneficio de Alemania»³⁷⁰), mas também aqueles que defenderam no século xx uma Europa unida, como Winston Churchill («uno de los primeros defensores de la idea de una Europa unida»³⁷¹), Charles de Gaulle, Konrad Adenauer, Alcide de Gaspari, Jean Monnet, Robert Schuman e Paul Henri Spaak. Relativamente aos documentos iconográficos, predominam as fotografias, os quadros, os gráficos e os mapas. Nos livros analisados apenas 16% dos documentos apresentados são escritos. Destes, destacam-se os excertos de discursos de Winston Churchill, Robert Schuman e Jean Monnet, dos Tratado de Roma e de Maastricht e de artigos da imprensa espanhola.

Em França, o estudo do processo de construção política da União Europeia é proposto nos currículos das disciplinas de História da *Troisième* do 1.º Ciclo do Ensino Secundário e da *Terminale* do 2.º Ciclo do Ensino Secundário. A mesma análise é ainda feita na disciplina de Educação Cívica da *Quatrième* e da *Troisième* do 1.º Ciclo do Ensino Secundário.

Os programas franceses consagram capítulos inteiros à análise do processo de construção política da União Europeia. Este interesse pelo estudo do tema compreende-se pelo facto de a França ter sido um dos seis países fundadores da Comunidade Económica Europeia (CEE) e pela importância que este organismo continua a assumir para

³⁷⁰ CUCURELLA FÉRNANDEZ, S. et al. – *Ciencias Sociales. Geografía e Historia. ESO 4. 1.ª Ed.* Barcelona: Casals, 1996, p. 218. ISBN 978-84-218-1459-8.

³⁷¹ GONZÁLEZ CALVO, R. et al. – *Geografía e Historia 4. Ciencias Sociales. 2.º Ciclo de ESO.* Madrid: Ed. Everest, 1998, p. 203. ISBN 978-84-241-7156-8.

os franceses. Com toda a certeza, a preponderância que a França, a par da Alemanha, tem tido nos últimos anos na liderança política da União, chegando mesmo a falar-se do «motor franco-alemã» da integração europeia, que não tem estado isento de críticas, não será alheia a este facto. No entanto, o total de páginas dedicado à construção europeia pode parecer escasso, uma vez que é apenas de 15, representando apenas 4% dos manuais, uma vez que, em média, os manuais de História da *Terminale* têm 381 páginas.

Em termos gerais, a abordagem deste tema obedece ao seguinte esquema:

1. Fundamentos da identidade europeia – a herança da civilização greco-romana, a partir da qual se forjou uma «Europe de la Chrétienté, une Europe des Lumières, une Europe romantique et une conscience fondée sur des valeurs communes»³⁷²; o apelo de Victor Hugo aos Estados Unidos da Europa; a criação em 1923 do Movimento Pan-Europeu, por Condenhove-Kalergi; e o apelo de Aristide Briand, em setembro de 1929, na Sociedade das Nações (SDN) para o estabelecimento de uma espécie de laço federal entre os povos da Europa.

2. Primeiras realizações – movimentos pró-europeístas que surgiram na década de 40; a proposta de Winston Churchill, em 1946, para a criação dos Estados Unidos da Europa; o Congresso da Europa, em Haia, em maio de 1948 e a criação do Conselho da Europa, em maio de 1949; a constituição da Organização para a Cooperação Económica (OECE) e da União Europeia dos Pagamentos (UEP); os pais fundadores da Europa: os franceses Jean Monnet e Robert Schuman, o italiano Alcide de Gasperi, o alemão Konrad Adenauer, e o belga Paul-Henri Spaak; a

³⁷² ZANGHELLINI, Valéry et al. – *Histoire. Term. L, ES, S*. Paris: Belin, 1998, p. 174. ISBN 978-27-011-2350-9.

Declaração de Robert Schuman, de 9 de maio de 1950; a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), da Comunidade Europeia de Defesa (CED), que acabou por fracassar e por dar lugar, em 1955, à União da Europa Ocidental (UEO), a constituição da CEE e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA ou EURATOM), através do Tratado de Roma; as políticas comuns adotadas pela CEE, como a PAC e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA).

3. As reticências britânicas – a presidência de Churchill no Congresso de Haia e a participação de Londres na criação da OECE, em 1948; a adesão ao Conselho da Europa e à NATO em 1949; a rejeição britânica à CECA, à CED e à CEE – «ils essaient même de s’opposer à la constitution de ce qu’ils nomment avec dédain la petite Europe»³⁷³ – a contraproposta britânica para a criação de uma zona, a *Association européenne de libre-échange* (AELE) / *European Free Trade Association* (EFTA), em 1960; os sucessivos vetos de De Gaulle aos pedidos de adesão do Reino Unido, em 1963 e 1967; e, finalmente, a entrada em 1973.

4. Consolidação da Europa – a geografia dos alargamentos e as novas candidaturas; a reunificação alemã; o Tratado de Maastricht e a sua ratificação que desencadeou, segundo os manuais, uma grave crise, por causa dos referendos realizados na Dinamarca e em França; o colapso do Comunismo na Europa Central e na URSS; as adesões do século XXI.

5. Mutações institucionais – as instituições europeias mais referidas são a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia e o CESE.

6. Europa dos europeus – os Tratados, do Tratado de Roma ao Tratado de Maastricht e de Lisboa e os Acordos de Schengen; os

³⁷³ MARSEILLE, Jacques – *Histoire Terminale. L/ES/S – J.* Paris: Nathan, 2008, p. 74. ISBN 978-2-09-172784-4.

Programas ERASMUS e TEMPUS; e a Carta Europeia dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores adotada pelo Conselho Europeu em 1989.

No que concerne às figuras históricas, as mais destacadas são, sem dúvida, os chamados pais fundadores da Europa: os franceses Robert Schuman, referido por 80% dos manuais analisados, e Jean Monnet, citado por 73% dos livros escolares observados, o alemão Konrad Adenauer, nomeado por 67% dos manuais estudados e o italiano Alcide de Gasperi, mencionado por 53% dos compêndios examinados; o belga Paul-Henri Spaak, também considerado por muitos como um dos fundadores da União Europeia surge referido apenas em 47% dos manuais visados e o italiano Altiero Spinelli consta em 13% dos livros observados; o holandês cofundador e signatário do Tratado de Roma e, mais tarde, secretário-geral da NATO, Joseph Luns, é mencionado em 7% dos compêndios de História. De igual modo, se alude a diversos nomes sonantes dos «*premiers rêves d'union européenne*»³⁷⁴, como Aristide Briand, mencionado por 27% dos livros escolares; Vitor Hugo e Richard Coudenhove-Kalergi, referidos por 13% dos manuais; etc.; todos os Presidentes da V República Francesa e alguns dos chanceleres alemães e dos primeiros-ministros ingleses. Relativamente aos documentos iconográficos, os atuais manuais de História franceses consagram um espaço extremamente importante a imagens, gráficos, mapas, tabelas e barras cronológicas. Este atinge uma percentagem muito próxima dos 50% nos livros escolares da *Troisième*, valor esse que tende a baixar quando se analisam os compêndios da *Terminale*. As caricaturas assumem, de igual modo, um lugar de destaque, sobretudo as do famoso cartoonista francês Jean Plantureux (*Plantu*). Nos livros analisados 39% dos documentos apresentados são escritos. Destes, destacam-se claramente os textos de personalidades de dife-

³⁷⁴ Idem, op. cit., p. 206.

rentes épocas, ligadas direta ou indiretamente ao processo de construção política da União Europeia, como Charles de Gaulle, Altiero Spinelli, Robert Schuman, Jean Monnet, Jacques Delors, Konrad Adenauer, Margaret Thatcher, Winston Churchill, Aristide Briand, François Mitterand, Harold Wilson, John Major, Karl Kaiser, Paul-Henri Spaak, Simone Veil, Valéry Giscard d'Estaing, Vitor Hugo e Willy Brandt.

No que concerne aos manuais ingleses, o estudo efetuado abrangeu a disciplina de História do *Key Stage 3* da *Lower Secondary Education* e do *Key Stage 4* da *Secondary Education*. Em Inglaterra, à semelhança do que acontece em Portugal, regista-se uma redução do tempo e do espaço dedicados ao estudo do processo de construção política da União Europeia. Das 220 páginas que, em média, os manuais ingleses têm, apenas sete, ou seja, 3% do manual, são dedicadas à construção europeia.

Em termos gerais, a abordagem deste assunto cumpre o seguinte esquema:

1. Unidade europeia – *early attempts*: da Europa, enquanto centro financeiro do mundo em 1939, ao continente devastado do final da 2.^a Guerra Mundial; a necessidade de unidade europeia, como o único caminho a seguir: «Europe had to develop as a European family, as Churchill said»³⁷⁵; os primeiros tratados, o Plano Marshall, a criação do Conselho da Europa, o declínio do convite, pelo governo trabalhista, em 1951, para participar nas negociações para o estabelecimento da CECA; e a criação, em 1957, da CEE que é descrita como um êxito pelos manuais.

2. Konrad Adenauer e o «milagre económico» alemão – a reconstrução da Alemanha e a recuperação do desemprego, na sequência da eleição de Konrad Adenauer como chanceler alemão,

³⁷⁵ LANE, Peter – *GCSE World History: 1870 to the Present Day*. London: Letts Educational, 1996, p. 113. ISBN 978-1-8-57-58596-4.

em agosto de 1949; a participação da Alemanha na NATO, na CECA, na CED, na EURATOM e na CEE; a estreita cooperação do chanceler com o governo francês.

3. A CEE: a questão aduaneira e as principais estruturas, nomeadamente a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia e a sua Assembleia Parlamentar, o Tribunal de Justiça e o Parlamento Europeu.

4. A Inglaterra e a CEE: a Inglaterra teve oportunidade de se juntar aos Seis em 1952 e em 1957. No entanto, optou por se manter afastada por três razões, segundo os manuais: 1. «Britain felt separate from the continent and felt more important in the world than even France or West Germany»; 2. «Trade with the Commonwealth countries was still important. This would have to decrease if Britain became a member of the E. E. C.»; 3. «British politicians thought that the country had a «special relationship» with the U.S.A. This would be lost if Britain gave up its complete independence»³⁷⁶; como quer que seja, a ênfase é posta na oposição francesa à adesão de Londres:

President de Gaulle of France did not like the ‘Anglo-Saxons’ (that is, the Americans and British). In 1961 he prevented Britain from becoming a member. In 1967 the Labour Prime Minister, Harold Wilson, started talks again. Again, de Gaulle refused to allow Britain to enter. In 1970 Edward Heath became prime minister. By this time de Gaulle was dead. The negotiations succeeded³⁷⁷.

³⁷⁶ HEATER, Derek – *Our World this Century*. 1.^a Ed. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 153. ISBN 978-0-1-99-13324-6.

³⁷⁷ Idem, op. cit., pp. 153-154.

5. Expansão e desenvolvimento: apesar da recessão mundial na sequência da subida dos preços do petróleo pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a CEE continuou a prosperar; adesões da Grécia, Portugal e Espanha; queda do Muro de Berlim e reunificação alemã; Tratado de Maastricht e os alargamentos de 1995, 2004, 2007 e 2013. Não há, neste momento, apesar de tópicos eurocéticos, qualquer antecipação do *Brexit*.

No que concerne às figuras históricas, de entre os pais fundadores da Europa, destacam-se os franceses Robert Schuman, referido pela totalidade dos manuais analisados, e Jean Monnet, citado por 75% dos livros escolares observados, o alemão Konrad Adenauer, nomeado por todos os manuais estudados, o italiano Alcide de Gasperi, mencionado por 25% dos compêndios examinados e o belga Paul-Henri Spaak, referido por 25% dos manuais visados. Os compêndios não esquecem os primeiros-ministros ingleses: Winston Churchill e Harold Macmillan são referidos por 25% dos manuais, Harold Wilson surge em 75% dos livros, Edward Heath em 50% dos manuais e Margaret Thatcher em 25%. Os manuais observados referem ainda dois Presidentes da V República Francesa, Charles de Gaulle, citado por todos os livros analisados, e Georges Pompidou, mencionado por 25% dos compêndios. Os políticos franceses René Pléven, Paul Reynaud e Michel Debré e os militares Philippe Pétain e Maxime Weygand são referenciados por 25% dos manuais observados. O político alemão, Willy Brandt, é mencionado em 50% dos compêndios observados. No que concerne aos presidentes da Comissão Europeia apenas um é mencionado, o alemão Walter Hallstein.

Quanto aos documentos iconográficos, o cômputo apresenta os seguintes parciais: fotografias – 38%; caricaturas – 28%; mapas – 24%; organigramas – 10%. Nos livros escolares analisados, 32% dos documentos apresentados são escritos. De salientar que, em nenhum manual observado, se encontram excertos dos textos do Tratado

de Roma ou do Tratado de Maastricht. Os documentos que surgem são da autoria de políticos como Winston Churchill, de escritores como Norah Beloff, de historiadores, como Alan Palmer, Veronica Palmer, Alexander Werth, John W. Boyer e Jan Goldstein, e de jornalistas, como Michael Charlton. De realçar ainda a inclusão de artigos de imprensa, designadamente do *Daily Telegraph* e da *Time Magazine*.

Relativamente aos manuais italianos, o estudo efetuado abrangeu as disciplinas de História da *Scola Secondaria de Primo Grado*, do *Liceo* e da *Istruzione Professionale*. Os manuais italianos conferem algum destaque à construção política da União Europeia. Das 331 páginas que, em média, os livros escolares da *Scuola Secondaria de Primo Grado* têm, dez páginas, ou seja, 3% do manual, são dedicadas à construção europeia. Em termos gerais a abordagem deste tema obedece ao esquema:

1. A Ideia de Europa – a ideia de uma Europa unida perde-se no tempo: na época medieval já Dante Alighieri indicava como única solução para a Europa a sua reunião num único organismo político – o império; no século XIX a ideia de uma Europa unida era bastante cara aos filósofos, aos políticos e aos intelectuais: o filósofo italiano Carlo Cattaneo auspiciava a formação dos Estados Unidos da Europa à semelhança dos Estados Unidos da América e o filósofo e economista francês Claude Saint-Simon defendia a necessidade de um parlamento que se ocupasse dos interesses comuns da *Società Europea*; referência, também à defesa de uma *Federazione di Stati* pelos antifascistas italianos Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, que, presos em Ventotene, nas ilhas Lipari, fundaram clandestinamente, em Junho de 1941, um movimento europeísta que emitiu o chamado *Manifesto di Ventotene*, reclamando uma constituição europeia elaborada por uma assembleia a ser ratificada pelos parlamentos nacionais. Estes dois homens

estiveram, já depois da queda de Mussolini, na base da formação em Milão, em agosto de 1943, do *Movimento Federalista Europeo*; após a 2.^a Guerra Mundial políticos de diversos países e de diferentes formações ideológicas defenderam a colaboração e a entreatajuda entre as nações europeias. Foram os casos do inglês Winston Churchill, dos franceses Jean Monnet e Robert Schuman, do alemão Konrad Adenauer, do italiano Alcide de Gasperi e do belga Paul-Henri Spaak.

2. Nascimento da Comunidade Económica Europeia – análise dos diversos momentos da constituição da CEE e do afastamento da Grã-Bretanha de todo este processo. Segundo os compêndios de história analisados, este país revelou-se «inicialmente ostile al progetto europeo, che preferì coltivare i rapporti commerciali com le sue ex colonie sparse nel mondo»³⁷⁸.

3. Alargamento – tema tratado quase esquematicamente: alargamentos de 1973, 1981, 1986; reunificação alemã; alargamentos de 1995, 2004, 2007 e 2013.

4. Passos decisivos: A União Europeia e o Euro – tema abordado do mesmo modo esquemático do anterior, sublinhando o caminho trilhado desde a assinatura do Ato Único Europeu até à adoção do Euro.

5. Instituições Europeias – os livros escolares analisam exaustivamente cada um dos seguintes organismos, referenciando as suas atribuições: Comissão Europeia, Parlamento Europeu, Conselho Europeu, Tribunal de Justiça da União Europeia, Tribunal de Contas Europeu, Banco Europeu de Investimento e Banco Central Europeu; menção, ainda, à guerra na ex-Jugoslávia, que demonstrou que a União Europeia para poder ter um importante papel internacional, deveria ter um exército próprio.

³⁷⁸ SABBATUCCI, G. et al. – *Dossier di Storia. Il Mondo Contemporaneo*. Vol. 3. 17.^a Ed. Roma/Bari: Laterza, 2008. p. 190. ISBN 8842087416.

6. União Europeia: vantagens e desvantagens – numa visão muito pragmática, mas não maniqueísta, apontam-se as vantagens: livre circulação de pessoas, bens e serviços; colaboração entre os vários Estados-membros para reforçar a segurança dos cidadãos; reconhecimento em todos os Estados-Membros das qualificações profissionais obtidas nos países de origem; desenvolvimento económico, que gera a criação de novos empregos. No entanto, os manuais reconhecem que a Europa continua a debater-se com uma série de problemas. Destacam as assimetrias dentro dos estados nacionais e o problema das desigualdades na própria Europa. Consideram preocupante os dados do desemprego jovem, a escalada do crime organizado, o terrorismo islâmico, a imigração clandestina e as condições de vida dos estratos socioeconómicos mais baixos da população.

7. Dificuldades de integração – a maioria dos cidadãos é favorável a uma unificação política. No entanto, alguns sectores da população encaram esta mudança com hostilidade e temor. O nacionalismo, que na centúria de Novecentos ensanguentou a Europa com os horrores da 1.^a e da 2.^a Guerras Mundiais, é um sentimento ainda vivo: muitos temem que a União Europeia conduzir a uma dissolução da própria pátria, da própria cultura, da própria língua, e, por isso, preferem manter viva a velha divisão. Outra dificuldade decorre da diversidade das leis e dos sistemas judiciais vigentes nos diversos países, que se têm revelado de difícil harmonização.

No que toca às figuras históricas, os manuais analisados referem inúmeras personalidades que, de forma mais ou menos direta, ao longo da História contribuíram para o processo de construção política da União Europeia. Deste modo, começam por aludir a diversos vultos que ao longo dos tempos defenderam o sonho europeu: o poeta italiano Dante Alighieri, o humanista holandês Erasmo de Roterdão, o

filósofo e economista francês Claude Saint-Simon e o político italiano Carlo Cattaneo são referidos por 9% dos manuais. Contudo, as individualidades mais destacadas são, sem dúvida, os chamados pais fundadores da Europa: o alemão Konrad Adenauer, nomeado por 45% dos manuais estudados, o francês Robert Schuman, referido por 36% dos manuais analisados e o italiano Alcide de Gasperi, mencionado por 36% dos compêndios examinados. O belga Paul-Henri Spaak e o francês Jean Monnet surgem referidos apenas em 9% dos manuais visados. Altiero Spinelli consta em 27% dos livros observados e Ernesto Rossi é mencionado em 18% dos compêndios de História. Os manuais observados referem ainda um Presidente da V República Francesa e um primeiro-ministro francês. Assim, Charles de Gaulle é citado por 9% dos livros analisados e Lionel Jospin é referido por 18% dos compêndios observados. Os manuais não esquecem ainda os primeiros-ministros ingleses. Winston Churchill é referido por 9% dos manuais e Tony Blair surge em 18% dos livros escolares analisados. Os manuais referem igualmente alguns dos chanceleres alemães do último século. Mencionam alguns presidentes da Comissão Europeia. São os casos do francês Jacques Delors mencionado por 18% dos compêndios de História e do italiano Romano Prodi que surge em 9% dos manuais analisados. Importa ainda realçar o destaque dado ao Tratado de Maastricht, referenciado em 82% dos manuais analisados e ao Ato único Europeu, mencionado em 45% dos livros escolares estudados. De assinalar que apenas 27% dos compêndios de História fazem alusão ao tratado fundador da CEE, o Tratado de Roma. O Tratado de Paris, de 1951, é referido por 18% dos manuais observados.

No que diz respeito aos documentos iconográficos, verificam-se os seguintes números: fotografias – 54%; mapas – 24%; cartazes – 6%; caricaturas – 5%; gráficos – 4%; quadros – 4%; e organigramas – 3%. O número de documentos escritos apresentado é muito diminuto, pelo que, nos livros analisados somente 18% dos documentos apresentados são escritos. Destes destacam-se os excertos do *Manifesto di Ventotene*.

Conclusão

O modo como os manuais portugueses abordam o tema da construção europeia está isento de estereótipos, baseando-se a visão predominante nos princípios da tolerância, do respeito, da compreensão e da concórdia. Por seu lado, a interpretação histórica oferecida é suficientemente equilibrada e ponderada. No entanto, o plano de estudo proposto é demasiado simplista e generalista. Falta, para completar a visão de conjunto, o estabelecimento de relações passado-presente, que, por ora, estão completamente ausentes, assim como uma abordagem mais exaustiva de factos e figuras.

Ademais, no caso português, tanto neste como noutros casos, verifica-se que a investigação desenvolvida ao nível da academia tende a não ser transposta com a devida celeridade para os programas e manuais e, conseqüentemente, para as salas de aula. Há falhas estruturais ao nível da operacionalização da transferência de saberes, o que acaba por ter um impacto bastante negativo nas áreas da educação e da cidadania. Desde há décadas que se mantém um desfazamento entre a investigação que é levada a cabo nas instituições de ensino superior e o que é objeto do processo de ensino-aprendizagem. Com prejuízo efetivo dos docentes e dos alunos, em particular, e da sociedade, em geral. Calcula-se um lapso de 5 a 10 anos (talvez mais), no que à disciplina de História concerne, até as novas conclusões historiográficas chegarem e atualizarem o que é lecionado do Ensino Básico/Secundário – período de tempo que nada tem que ver com os seis anos da vigência dos compêndios³⁷⁹.

Na verdade, os manuais espanhóis, franceses, ingleses e italianos oferecem uma análise muito mais exaustiva e complexa deste tema.

³⁷⁹ Cf. MENDES, José Amado – História e Geografia como Ciências Aplicadas. In *Educateca* do livro *Descobrir: História e Geografia de Portugal, 5.º Ano*. Barcelona: Santillana, 2016, p. 92.

Desde os primeiros passos para uma Europa unida até às dificuldades com que a União Europeia se confronta na atualidade. Os manuais espanhóis tendem a conceber o percurso feito desde a Antiguidade Clássica em torno da ideia de unidade europeia com um certo finalismo histórico, o que não deve estranhar, na medida em que a lecionação a estes níveis exigem uma certa simplificação (que não resulta necessariamente em simplismo). Por sua vez, os manuais franceses e ingleses dão conta da conflituosa relação entre o Reino Unido e a União Europeia. Sem qualquer referência a um eventual *Brexit*, são perceptíveis as dúvidas: quanto à adesão, ademais bloqueada a dada altura pela França; no que respeita à condução política do projeto comunitário; sem esquecer a questão da «concorrente» *Commonwealth*.

Por outro lado, muitas das dificuldades com as quais a União Europeia se tem vindo a deparar são antecipados pelos manuais, nomeadamente os italianos. A questão dos migrantes, o Mediterrâneo das duas faces, «paraíso turístico» e «túmulo de refugiados», a premissa da Europa dos estereótipos, «norte industrial» e «sul ocioso», e as intervenções financeiras dos últimos anos, surgem aqui e ali, escapando, ainda no caso italiano, ao finalismo histórico atrás mencionado.

Evidentemente que, em última análise, o docente tem um papel decisivo, que não se esgota nem nos manuais, nem nas indicações programáticas. Veja-se, em jeito de contraprova, como a questão da Alsácia-Lorena era frequentemente invocada pelos professores franceses da III República, em finais do século XIX. Ou seja, como o ensino público, universal e gratuito, tributário do pensamento iluminista, veio a alimentar o revanchismo. Outros exemplos similares podiam ser convocados a terreiro. Como quer que seja, a progressiva menorização das ciências sociais e humanas e da cultura clássica, com a conseqüente descaracterização dos programas (demasiado longos e distanciados da realidade dos alunos, presos a um paradigma

estruturalista, onde os homens e mulheres concretos as mais das vezes se subsumem) talvez espelhem, afinal, a «decadência» ou «declínio» que os europeus, desde há mais de um século, querem descortinar no seu continente. Clio tornou-se Cassandra.

Fontes

Portugal

- ALVES, Eliseu et al. – *História 9*. 1.ª Ed. Porto: Porto Editora, 2000.
- BARREIRA, Aníbal et al. – *Páginas do Tempo 9*. 1.ª Ed. Porto: Edições Asa, 2003.
- BARREIRA, Aníbal et al. – *Rumos da História 9*. 2.ª Ed. Porto: Edições Asa, 2004.
- COUTO, Célia Pinto do et al. – *O Tempo da História 12*. Vol. 2. Porto: Porto Editora, 2003.
- CRISANTO, Natércia et al. – *Novo História 9.º Ano*. Porto: Porto Editora, 1997.
- CRISANTO, Natércia et al. – *Olhar a História 9*. 1.ª Ed. Porto: Porto Editora, 2005.
- DINIZ, Maria Emília et al. – *História 9*. 1.ª Ed. Lisboa: Editorial O Livro, 2000.
- DINIZ, Maria Emília et al. – *História Nove*. 1.ª Ed. Lisboa: Lisboa Editores, 2004.
- MAIA, Rui Leandro (Coord.) – *História 9*. 1.ª Ed. Porto: Porto Editora, 2004.
- NEVES, Pedro Almiro et al. – *Clube da História 9*. 1.ª Ed. Porto: Porto Editora, 2001.
- NEVES, Pedro Almiro et al. – *Novo Clube de História 9*. Parte 2. 1.ª Ed. Porto: Porto Editora, 2004.
- NEVES, Pedro Almiro et al. – *História 12. Tempos, Espaços e Protagonistas*. Vol. 2. Porto: Porto Editora, 2001.
- PINTO, Ana Lúcia et al. – *Temas de História 12*. Vol. 2. Porto: Porto Editora, 1999.
- REBELO, Carlos et al. – *Olhar a História 9*. 1.ª Ed. Lisboa: Didáctica Editora, 1999.
- RIBEIRO, Avelino et al. – *Caminhos da História – 12.º ano*. Porto: Edições Asa, 2004.

Espanha

- A.-TREPAT, Cristòfo et al. – *Ciències Socials 4. 2 Cicle ESO*. Barcelona: Barcanova, 2003.
- BARRIS, Jordi et al. – *Geografia e Historia. Eso 4. 2.º Ciclo*. Barcelona: Edebé, 2000.
- CAMPOY MAYORDOMO, J. F. (Coord.) – *Geografía e Historia 4. Ciencias Sociales*. Madrid: Bruño, 1995.

- CORTÈS, Xavier et al. – *Ciències Socials. Història. 4t Curs. ESO. 2 Cicle*. 1.ª Ed. Barcelona: La Galera, 2005.
- CUCURELLA FÉRNANDEZ, S. et al. – *Ciencias Sociales. Geografía e Historia. ESO 4*. 1.ª Ed. Barcelona: Casals, 1996.
- FERNÁNDEZ GARCÍA et al. – *Tiempo 4. Ciencias Sociales. Educación Secundaria. Segundo Ciclo, Cuarto Curso*. 1.ª Ed. Barcelona: Vicens-Vives, 1997.
- GARRIDO GONZÁLEZ, Antonio (Dir.) – *Historia 4. ESO*. Barcelona: Edebé, 2003.
- GARRIDO GONZÁLEZ, Antonio (Dir.) – *Historia 4. ESO*. Barcelona: Edebé, 2005.
- GONZÁLEZ CALVO, R. et al. – *Geografía e Historia 4. Ciencias Sociales. 2.º Ciclo de ESO*. Madrid: Ed. Everest, 1998.
- MARTÍN MARTÍN, Patricia et al. – *Geografía e Historia. Ciencias Sociales 4.º*. Zaragoza: Edelvives, 1995.
- TUSELL, Javier et al. – *Geografía e Historia 4.º El siglo XX: 1914 – 1989. El Mundo Actual, España, Siglo XX*. Madrid: Santillana, 1995.

França

- ALLAIRE, Martine (Dir.) – *Éducation Civique 4^e*. Paris: Hatier, 2002.
- BARBIER, D. – *La Guerre des Mondes. 1939 à nos jours*. Paris: Magnard, 1983.
- BAYLAC, M.-H. (Dir.) – *Histoire. Terminale. Le Monde de 1939 à nos Jours*. Paris: Bordas, 1998.
- BERNARD, Henri et al. – *Le Monde de 1939 à nos jours. Terminales L, ES, S*. Paris: Magnard, 2000.
- BERSTEIN, Serge, MILZA, Pierre (Dir.) – *Histoire. Classe Terminale. De 1939 à nos jours*. Paris: Hatier, 1983.
- BERSTEIN, Serge, MILZA, Pierre (Dir.) – *Histoire. Classe Terminale. Le Monde Actuel*. Paris: Hatier, 1989.
- BERSTEIN, Serge, MILZA, Pierre (Dir.) – *Histoire. Terminale*. Paris: Hatier, 1993.
- BERSTEIN, Serge, MILZA, Pierre (Dir.) – *Histoire. Terminales*. Paris: Hatier, 1998.
- BINOIST, Bernard et al. – *Histoire. Tes ES et L*. Paris: Magnard, 2004.
- BOUILLON, J. – *Le temps present. Histoire Terminale/Le xxe siècle depuis 1939*. Paris: Bordas, 1983.
- BOUILLON, J. et al. – *Histoire: le monde contemporain 1914/1945*. Paris: Bordas, 1980.
- CHAMPIGNY, Danielle et al. – *Histoire Géographie 3^e*. Paris: Nathan, 2003.
- DOREL-FERRE, Gracia – *Histoire. Classes de Terminales*. Rosny: ABC Éditions, 1998.
- DRIMARACCI, Jacques et al. – *Connaissance du Monde Contemporain*. Paris: Belin, 1974.
- FRANÇOIS, Denis – *Histoire de 1939 à nos jours. Classes Terminales*. Paris: Nathan, 1983.

- GAUTHIER, André – *Histoire. Terminale*. Rosny: ABC Éditions, 1995.
- GAYOT, P. – *Histoire. Terminales. Nouveau programme*. Montreuil: ABC Éditions, 1990.
- HUSON, J. P. – *Histoire. Classes Terminales*. Montreuil: ABC Éditions, 1983.
- LAMBIN, Jean-Michel (Dir.) – *Histoire Terminale ES – L – S*. Paris: Hachette, 2004.
- LAMBIN, Jean-Michel (Dir.) – *Histoire Terminale S*. Paris: Hachette, 2004.
- LAMBIN, Jean-Michel (Dir.) – *Histoire Terminales*. Paris: Hachette, 1995.
- LAMBIN, Jean-Michel (Dir.) – *Histoire Terminales*. Paris: Hachette, 1998.
- LAUBY, Jean-Pierre (Coord.) – *Éducation Civique 3^e*. Paris: Magnard, 1999.
- LEBRUN, F. et al. – *Histoire. Terminales*. Paris: Belin, 1983.
- MARSEILLE, Jacques (Dir.) – *Histoire. Le Monde de 1939 à nos jours*. Paris: Nathan, 1998.
- MARSEILLE, Jacques (Dir.) – *Histoire Term.* Paris: Nathan, 1995.
- MARSEILLE, Jacques (Dir.) – *Histoire. Terminales*. Paris: Nathan, 1989.
- MARSEILLE, Jacques (Dir.) – *Histoire. Terminales*. Paris: Nathan, 1990.
- MARSEILLE, Jacques (Dir.) – *Term/L-Es-S/Histoire. Nouveaux programmes. Nouvelles épreuves du Bac*. Paris: Nathan, 2004.
- MARSEILLE, Jacques – *Histoire Terminale. L/ES/S - J*. Paris: Nathan, 2008.
- QUETEL, Claude (Dir.) – *L'Histoire depuis 1945*. Paris: Bordas, 1994.
- SENTOU, J. et al. – *Histoires Terminales. Aujourd'hui le Monde*. Paris: Delagrave, 1983.
- TROTIGNON, Yves – *Histoire de 1939 à nos jours*. Paris: Scodel, 1983.
- VARENNE, G. – *Faire le Point BAC. Histoire*. Paris: Hachette, 1986.
- ZANGHELLINI, Valéry (Dir.) – *Histoire. BAC A, B, C, D*. Paris: Belin, 1985.
- ZANGHELLINI, Valéry et al. – *Histoire. Term. L, ES, S*. Paris: Belin, 1998.

Inglaterra

- BARNES, Paul et al. – *GCSE History for WJEC specification A: in-depth and outline studies of aspects of Welsh/English and World History*. 1.^a Publ. Oxford: Heinemann, 2003.
- BEECHENER, Caroline et al. – *Think History! Modern Times 1750 – 1990*. 1.^a Publ. Oxford: Heinemann, 2004.
- HEATER, Derek – *Our World this Century*. 1.^a Publ. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- HEATER, Derek – *Our World this Century*. 1.^a Ed. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- KELLY, Nigel et al. – *The Modern World. Heinemann Secondary History Project*. 1.^a Publ. Oxford: Heinemann, 2001.

- LANE, Peter – *GCSE World History: 1870 to the Present Day*. London: Letts Educational, 1996.
- LANE, Peter – *Revise World History 1870-1988. A complete revision course for GCSE*. 1.ª Publ. London: Letts, 1982.
- LANG, Sean – *The Twentieth Century World. War, Revolution and Tecnology. Cambridge History Programme*. 1.ª Publ. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- MADDEN, Finbar et al. – *History for CCEA GCSE*. 1.ª Publ. London: Hodder & Stoughton, 2004.
- MENDUM, Alan et al. – *Revise Modern World. History for AQA Specification B*. 1.ª Publ. Oxford: Heinemann, 2001.
- REES, Rosemary – *The Modern World. Heinemann Secondary History Project*. 1.ª Publ. Oxford: Heinemann, 1996.
- SAUVAIN, Philip et al. – *Key themes of the twentieth century*. 1.ª Publ. Cheltenham: Stanley Thornes Ltd., 1996.
- SHEPHARD, Colin et al. – *Discovering the past. Peace & War*. 1.ª Publ. London: Murray, 2002.
- WALSH, Ben – *Modern World History*. 1.ª Publ. London: Murray, 1996.
- WALSH, Ben – *Modern World History. History in focus*. 1.ª Publ. London: Murray, 2001.
- WALSH, Ben – *Modern World History. History in focus. Essential Modern World History*. 1.ª Publ. London: Murray, 2002.

Itália

- BONIFAZI, Elio – *Ambienti e Populi della Storia. Dal primo dopoguerra ai nostri giorni*. 1.ª Ed. Firenze: Bulgarini, 1999.
- CALVANI, V. – *Quadri di Civiltà 3*. 1.ª Ed. Milano: Arnaldo Mondadori Scuola, 2001.
- CALVANI, V. et al. – *Dentro la Storia 3, Il Novecento, Corso di Storia e di Educazione Cívica per la Scuola Media*. 1.ª Ed.. Milano: Arnaldo Mondadori Scuola, 1999.
- CANTARELLA, E. et al. – *La memoria dell'Uomo*. Milano: Einaudi Scuola, 1997.
- CARTIGLIA, C. – *Storia e Ricerca. Il Novecento*. Vol. 3. Milano: Loescher, 2002.
- DEL NOVO, A. et al. – *Il Giornale della Storia. Classe Terza. Il Novecento: dalla seconda guerra mondiale agli anni sessanta*. Vol. 3, tomo B. Brescia: Scuola di Base, 2001.
- FRANCONE, M. et al. – *Storia: idee, fatti, protagonisti, 3b, Dal secondo dopoguerra al terzo millennio*. 1.ª Ed. Torino: Società Editrice Internazionale, 2001.
- GENTILE, G. et al. – *Navigare nella Storia. Il novecento e l'inizio del XXI secolo. Dal secondo dopoguerra ai giorni nostri*. Vol. 3, tomo B. Brescia: Editrice La Scuola, 2003.
- GLIOZZI, G. et al. – *Ruata, Storia oggi 3. Il Novecento*. 1.ª Ed. Torino: Petrini Editore, 1998.

- GLIOZZI, G. et al. – *Tuttostoria 3. Il Novecento*. 1.^a Ed. Torino: Petrini Editore, 1999.
- LEPRE, A. – *La Storia. Dalla fine dell'ottocento a oggi*. Vol. 3. 2.^a Ed. Bologna: Zanichelli, 2004.
- PERUZZI, Walter et al. – *Popoli nel tempo, Classe 3, Il Novecento*. Firenze: Giunti Scuola, 1999.
- POLERI, Andrea et al. – *Percorsi di Storia. Il xx Secolo*. Firenze: Editrice La Scuola, 2000.
- SABBATUCCI, G. et al. – *Dossier di Storia. Il Mondo Contemporaneo*. Vol. 3. 17.^a Ed. Roma/Bari: Laterza, 2008.
- SABBATUCCI et al. – *Viaggio intorno al tempo: materiali per lo studio modulare della storia, 3b, Politica e società nel mondo contemporaneo*. 1.^a Ed., Roma/Bari: Laterza, 2001.

Bibliografia

- Constituição da República Portuguesa*, 1976.
- DELOUCHE, Frédéric et al. – *História da Europa*. Coimbra: Minerva, 1992.
- EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE – *Teaching Careers in Europe: Access, Progression and Support. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- GUEDES, Nuno – *Fissuras, «cascatas» quando chove, buracos no recreio. O dia-a-dia numa escola*. Reportagem. Lisboa: TSF, 22 de fevereiro de 2018.
- GRILO, Márcia – História e Ideologia no Estado Novo: A Revisão Integralista do Passado Nacional. *Promontoria*, n.º 9 (2011), pp. 191-218.
- LAGARTO, José Reis et al. – *Tablets e Conteúdos Digitais. Mudando Paradigmas do Ensinar e do Aprender*. Porto: Universidade Católica, 2015.
- LE GOFF, Jacques – *A Europa explicada aos jovens. A Europa explicada a todos*. Lisboa: Gradiva, 2007. 80 p. ISBN 978-989-616-219.
- MENDES, José Amado – Identidade nacional e ideologia através dos manuais de história. In CASTRO, Rui Vieira et al. (org.) – *Manuais Escolares. Estatuto, Funções, História. I Encontro Internacional sobre Manuais Escolares*. Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, 1999, pp. 343-354.
- MENDES, José Amado – História e Geografia como Ciências Aplicadas. In *Educateca do livro Descobrir: História e Geografia de Portugal, 5.º Ano*. Barcarena: Santillana, 2016, pp. 92-94. *PORDATA. Educação. Docentes. Pré-escolar, básico e secundário – Níveis de envelhecimento*. RIBEIRO, Ana Isabel et al. – *Metas Curriculares de História. 3.º Ciclo do Ensino Básico*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência, 2013/2014.
- RODRIGUES, António Simões – Um manual de História da Europa. A construção de uma utopia?. *Estudos do Século XX*, n.º 2 (2002), pp. 213-229.
- ROUGEMONT, Denis – *Carta Aberta aos Europeus*. Lisboa: Editorial Pórtico, 1971.

- RIBEIRO, Maria Manuela Tavares – *A Ideia de Europa. Uma perspetiva histórica*. Coimbra: Quarteto, 2003.
- SERRANO, Clara Isabel – O Estado Novo. (Re)visitando os manuais de história portugueses. In TORGAL, Luís Reis et al. – *Estados autoritários e totalitários e suas representações*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2008, pp. 239-253.
- TAVARES, Pedro Sousa e MARQUES, Pedro Vilela – *Só 0,4% dos professores têm menos de 30 anos*. Reportagem. Lisboa: Diário de Notícias, 1 de outubro de 2017.
- TAVARES, Pedro Sousa – *Falta de interesse pelo ensino ameaça futuro da educação*. Reportagem. Lisboa: Diário de Notícias, 25 de outubro de 2017.
- TORMENTA, José Rafael – *Manuais Escolares. Inovação ou Tradição?* Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1996.

**CASA DA HISTÓRIA EUROPEIA:
ENSAIO PARA UMA VISITA GUIADA AO MUSEU PAN-EUROPEU**

**HOUSE OF EUROPEAN HISTORY: ESSAY FOR A GUIDED TOUR
TO THE PAN-EUROPEAN MUSEUM**

Inês Quintanilha

ORCID: 0000-0003-0783-8474

Resumo: As políticas europeias do património promoveram, nas últimas décadas, narrativas de integração e partilha de um património comum, consolidando o que vários autores designaram por Europeização. O projeto Casa da História Europeia (2007), promovido pelo então Presidente do Parlamento, inscreve-se nesta dinâmica, afirmando-se como potencial agregador dos povos e da identidade europeia, e aspirando simultaneamente representar comunidades distintas através de categorias transnacionais. Porém, à luz dos recentes eventos que têm sucessivamente ameaçado a coesão europeia, importa investigar a dificuldade de representação de *uma* História da Europa, necessariamente múltipla, interrogando: que narrativas encontramos no museu (inaugurado em maio de 2017) e que territórios de exclusão, de pertença ou de (in)visibilidade podemos delimitar? De que forma este novo museu transnacional

pretende transmitir o conhecimento da história do continente, dos seus Estados, dos seus cidadãos e da União? De que forma participa a Casa da História Europeia na política cultural de Europeização de uma memória histórica e qual a sua eficácia enquanto instrumento de aproximação dos cidadãos às instituições e ao projeto europeu? Este artigo – que tem na base um programa de Doutoramento em História da Arte com especialização em Museologia e Património Artístico – numa perspetiva de estudos de museus e culturais, mapeará a instalação e conteúdo deste novo museu face às crises europeias, procurando compreender o posicionamento ideológico da Casa da História Europeia, e questionando o modo como um museu pode debater e/ou transmitir o que significa, hoje, ser-se (ou não) europeu.

Palavras-chave: História da Europa; Memória e Identidade; Públicos e Museus

Abstract: In the last few decades, European heritage policies have been promoting narratives of integration and sharing of common heritage, consolidating what various authors designated by Europeization. The project House of European History (2007), promoted by the then President of Parliament, is part of this dynamic, affirming itself as a potential aggregator of peoples and of the European identity, and simultaneously aspiring to represent distinct communities through transnational categories. However, in the light of the recent events which have successively threatened the European cohesion, it is important to investigate the difficulty in representing a European history, necessarily multiple, inquiring: what narratives do we find in the museum (inaugurated in May 2017) and which territories of exclusion, belonging or (in)visibility can we

delimit? How does this new transnational museum intend to transmit the knowledge of the history of the continent, its States, its citizens and the Union? In what way does the House of European History participate in the cultural policy of Europeization of a historic memory and what effectiveness does it have as an instrument for bringing citizens closer to the institutions and to the European project? This paper, within the scope of a PhD program in History of Art with a specialization in Museology and Artistic Heritage, from a perspective of museum and cultural studies, will map the installation and content of this new museum given the European crises, trying to understand the ideological positioning of the House of European History, and questioning how a museum can debate and/or transmit what it means today to be (or not) European.

Keywords: European History; Memory and Identity; Publics and Museums



FIGURA 1: Aspeto da fachada frontal da Casa da História Europeia, Bruxelas, 2017. © União Europeia, 2017. – Fonte: Parlamento Europeu.

Inaugurada a 6 de maio de 2017, a Casa da História Europeia é um dos mais recentes equipamentos museológicos de grande escala em contexto europeu. Este novo museu, concebido e financiado pelo Parlamento Europeu, começou a ser pensado dez anos antes, em 2007 – período marcado pela conceção de dois programas preliminares, pela escolha da localização e pela sua instalação, numa intensa teia de procedimentos técnicos e burocráticos.

Foi por meio de um concurso promovido pelo European Personnel Selection Office (EPSO), que encontramos no projeto Casa da História Europeia um objeto de estudo muito interessante e pouco explorado. Em particular, impressionava desde logo a dimensão física e conceptual, assim como o objetivo a que se propunha: afirmar-se como um polo museológico da história europeia e simultaneamente um símbolo/veículo da sua identidade.

Previsto inaugurar em 2014, o museu sofreria um longo atraso. Revista a data para 2016, a Casa da História Europeia abriria finalmente ao público em 2018, precisamente no dia em que as instituições europeias celebravam o Dia da Europa. O museu tem como ideia matriz a apresentação da história da Europa. Na sua origem está o empenhamento pessoal de Hans-Gert Pöttering, presidente do Parlamento Europeu entre janeiro de 2007 e julho de 2009. Em 2007, o político conservador alemão sustentava o imperativo de um museu de história pan-europeia na necessidade de difusão e conhecimento da história da Europa, da sua unificação, forjando a construção de uma identidade europeia pelos seus cidadãos.

Defendo que deveria ser criado um lugar para a história e para um futuro onde o ideal europeu possa frutificar. Gostaria de propor a criação de uma «Casa da História Europeia». Neste espaço deverão ser conjuntamente cultivados a memória da história europeia e o esforço da unificação europeia, sendo ao mesmo tempo lugar onde uma identidade europeia possa ser moldada pelos presentes e futuros cidadãos da União Europeia³⁸⁰.

E assim se deram os primeiros passos para a materialização de um projeto transnacional, inteiramente financiado pelo Parlamento Europeu e a si subordinado, tendo a previsão orçamental inicial sido efetivamente estendida em vários milhões de euros³⁸¹.

³⁸⁰ COMMITTEE OF EXPERTS – Conceptual Basis for a House of European History, p. 4. Tradução livre da autora.

³⁸¹ Conforme notícia o *Telegraph* em 3 de abril de 2011, a estimativa inicial de aproximadamente 65 milhões de euros foi alargada a cerca de 155 milhões de euros. A confirmar-se, mais do que duplica o orçamento inicial. O artigo pode ser lido na íntegra em: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8424826/House-of-European-History-cost-estimates-double-to-137-million.html> [Acedido a 21 de fev. 2018].

O Projeto museológico para uma Casa da História Europeia

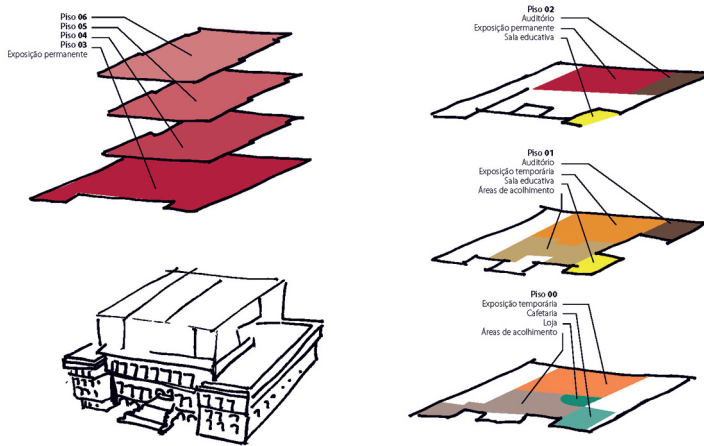


FIGURA 2: Desconstrução dos pisos do museu, projetados no Programa Museológico de 2013, página 49. © União Europeia, 2017. – Fonte: Parlamento Europeu.

Para a conceção de um programa preliminar foi inicialmente estabelecida uma Comissão de Especialistas³⁸², composta por profissionais de várias nacionalidades e raízes disciplinares, que viria a conceber o documento de trabalho *Conceptual Basis for a House of*

³⁸² *Committee of Experts*, constituída, em novembro de 2007, por Hans Walter Mutter (coordenação), historiador alemão, presidente da Casa da Alemanha Ocidental (Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland); Włodzimierz Borodziej, historiador polaco, especialista em História das Ideias – Europa; Giorgio Cracco, italiano, especialista em História Eclesiástica e Medieval; Michel Dumoulin, historiador belga, especialista em História da Integração europeia (que viria a deixar a Comissão, em desacordo com a orientação histórica do projeto); Marie-Hélène Joly, francesa, especialista em museus e curadora; Matti Klinge, finlandês, especialista em História da Escandinávia; Ronald de Leeuw, museólogo holandês que dirigiu o Rijksmuseum; António Reis, historiador português, antigo docente da Universidade Nova de Lisboa, e Mária Schmidt, museóloga húngara, diretora da Casa do Terror de Budapeste (Terror Háza).

*European History*³⁸³, alinhando em 116 pontos a orientação programática do futuro museu: a identificação de uma memória e de uma identidade europeias, a democratização dos conteúdos apresentados (i.e. gratuito e compreensível por todos, tanto do ponto de vista linguístico como interpretativo), a criação de uma coleção e de um centro de documentação, a afetação permanente de fundos, a apresentação de uma narrativa com um fio condutor cronológico. Esta narrativa deveria partir do que a Comissão de Especialistas identificou como «cultura superior» (*higher culture*³⁸⁴) ou as raízes europeias no Mediterrâneo, alongando-se pelo declínio do Império Romano, pelas evoluções técnicas e culturais dos séculos XVII e XVIII, pelas rivalidades entre os Estados e as Nações, pelo início da Época Moderna, seus desenvolvimentos, e pelas expansões ocorridas no século XIX, até ao período entre as duas grandes guerras – altura em que a Europa colapsa – que dará lugar a um auspicioso período de crescimento, prosperidade e integração.

Um segundo documento oficial surge apenas em 2013. *Building a House of European History*³⁸⁵, publicado pela União Europeia, foi elaborado por um grupo de trabalho distinto do anterior, a Equipa Académica de Projeto³⁸⁶, liderada pela futura diretora criativa do museu, a historiadora e socióloga eslovena, consultora na área dos museus, Taja Vovk van Gaal. Em *Building a House of European*

³⁸³ COMMITTEE OF EXPERTS.

³⁸⁴ COMMITTEE OF EXPERTS, p. 11. Sugerido no 27.º ponto do programa *Conceptual Basis for a House of European History*.

³⁸⁵ EUROPEAN PARLIAMENT – Building a House of European History.

³⁸⁶ *Academic Project Team*, constituída por 23 profissionais de várias nacionalidades: Michèle Antoine, Erika Aronowitsch, Nicolas Auzanneau, Kieran Burns, Perikles Christodoulou, Étienne Deschamps, Hans de Waegeneer, Christine Dupont, Nathalie Duquesne, Ronald Evers, Martí Grau Segú, Anna Huth, Constanze Itzel, Pirjo Kempainen, Sonia Marconi, Raili Minkkinen, Andrea Mork, Françoise Petit, Elisabeth Pluijmen, Ollivier Rocher, Tessa Ryan, Raivis Šimansons e Zofia Wóycicka. Tanto a Equipa Académica de Projeto, quanto a persursora Comissão de Especialistas, foram constituídos por nomeação, não tendo sido sujeitos ao processo de contratação descrito na primeira parte deste texto.

History é dado a conhecer, com maior pormenor, a missão e tutela do museu, localização, características do edifício pré-existente e reabilitação em curso, os estudos prévios elaborados para avaliação de públicos, o conteúdo multilingue da exposição permanente em traços gerais, as características museográficas e museológicas desejadas, a constituição em curso de uma Coleção e as particularidades da gestão do projeto.

A Casa da História Europeia estará aberta ao público em geral e especializado de toda a Europa e para além dela. Irá ocupar um lugar central na política de serviços ao visitante do Parlamento Europeu em Bruxelas. Estará localizada numa paisagem histórica, num importante edifício da capital belga. Com o tempo, terá presença na web, desenvolverá parcerias e cooperação, e construirá um perfil cultural que se estenderá muito além dos limites físicos da sua localização³⁸⁷.

Ao contrário do anterior, neste segundo documento constitutivo observa-se um reforço da intenção de «apresentar múltiplas perspectivas da história»³⁸⁸, procurando assegurar a representatividade de todos os Estados-membros, comunidades e públicos. Por outro lado, observa-se também a tentativa de descentralizar e expandir a área de intervenção do museu, intenção não observada no documento elaborado pela Comissão de Especialistas. O conteúdo expositivo, cronologicamente apresentado ao longo dos 4.800 m² de área expositiva, distribuída por 5 pisos, deveria dividir-se em seis temas³⁸⁹: 1) a

³⁸⁷ EUROPEAN PARLIAMENT, p. 4. Tradução livre da autora.

³⁸⁸ EUROPEAN PARLIAMENT, p. 24. Tradução livre da autora. A Equipa Académica de Projeto defende que existem várias perspetivas sobre os mesmos acontecimentos, devendo assim esta pluralidade ser espelhada no Museu.

³⁸⁹ *Shaping Europe, Europe Ascendant, Europe Eclipsed, A House Divided, Breaking Boundaries e Looking Ahead.*

introdução à temática do museu e identificação de um património Europeu comum, 2) o desenvolvimento e progresso ocorridos no século XIX a partir de ideias surgidas da Revolução Francesa, 3) a trajetória descendente que levaria à I e à II Guerras Mundiais, 4) a reconstrução de um continente devastado e dividido, 5) o processo de integração europeia e, num último momento da exposição permanente, 6) a colocação do visitante em primeiro plano através do apelo à reflexão e à participação (neste caso, omisso na forma).

Partindo essencialmente dos dois documentos oficiais, publicados entre 2008 e 2013, podemos afirmar que a Casa da História Europeia se afigurava, assim, um objeto de estudo particularmente estimulante por se tratar de um equipamento supranacional, por ambicionar a transnacionalidade³⁹⁰ através da representação de comunidades diversas e geograficamente dispersas, pela particularidade de a sua conceção partir de uma ideia e não de uma coleção, pela pouca participada discussão europeia (central e local) que gerou, pela origem da sua encomenda e gestão do projeto, pela ainda por estudar formalização dos seus conteúdos expositivos. Daí, colocam-se de imediato inúmeras questões: o que legitima a opção de apresentação do acontecimento *a* em detrimento do acontecimento *b*? Que evolução se identifica na conceção oficial do museu articulada no documento elaborado em 2008 para o de 2013? E como é, efetivamente, a narrativa implantada? Que características tem a museologia do novo museu, será ela capaz de ultrapassar a extrema dificuldade de articular e expor a história Europeia? Mesmo apresentando diversas vozes, será o museu capaz de dar representatividade a todas elas? E, neste ponto de vista, qual a legitimidade da construção de um megamuseu, amplificando ou não a ideia de integração bem-sucedida

³⁹⁰ KAISER, Wolfram et. al. – Exhibiting Europe in Museums. Transnational Networks, Collections and Representations. MACDONALD, S. – Memorylands: Heritage and Identity in Europe Today. SIERP, A. et. al. – Linking the Local and the Transnational: Rethinking Memory Politics in Europe.

e futuro auspicioso defendida por Hans-Gert Pöttering, num contexto de desintegração e crise financeira europeia, a que se acrescentam graves crises humanitárias? Fará parte de uma política cultural europeia que visa a inculcação e oficialização de uma memória histórica ou da tentativa de aproximação dos cidadãos europeus às instituições e ao projeto europeu? O debate internacional alargado em torno de um projeto desta dimensão, porque não existiu? E como se posiciona Portugal perante este museu que também nos pretende representar, não tendo, ao contrário de outros Estados europeus, um Museu de História Nacional?

Num pequeno vislumbre, ainda em 2016, da materialização deste projeto, para Andrea Mork, coordenadora de conteúdos da Casa da História Europeia, a formalização do museu teria particularmente presente a ideia de que os principais acontecimentos e desenvolvimentos da história europeia, que a marcaram e que ainda são bem presentes, estenderam-se a vários países apesar de apreendidos de maneiras diferentes. Para a curadora, a Casa da História Europeia pretende assim tornar-se um «reservatório da memória europeia», em si mesma uma memória partilhada, que simultaneamente dividiu e uniu as suas comunidades³⁹¹.

Em suma, a Casa da História Europeia não será apenas uma representação da multiplicidade das histórias nacionais. Será um «reservatório da memória europeia», contendo experiências e interpretações em toda a sua diversidade, contrastes e contradições. A sua apresentação da história será ambivalente ao invés de homogénea, crítica ao invés de afirmativa³⁹².

³⁹¹ MORK, A. – Constructing the House of European History. Tradução livre da autora.

³⁹² MORK, A., p. 221. Tradução livre da autora.

A evolução do posicionamento oficial dos organizadores deste projeto é assim evidente, tornando crucial a sua análise através dos conteúdos implantados. No artigo que aqui se alinha, procuramos perceber que corpo tomou a história da Europa na Casa da História Europeia e qual será o papel do visitante. A jusante, importa também perceber se *uma identidade europeia* está na génese deste novo museu ou se ele foi erigido para precisamente dar lugar a esse debate ou ensaio.

O Edifício Eastman



FIGURA 3: Construção do Edifício Eastman, em fotografia de 4 de abril de 1934.– Fonte: Universidade de Rochester.

O Edifício Eastman, localizado no Parque Léopold em pleno Bairro Europeu de Bruxelas, escolhido pelas instituições europeias para instalação do novo museu, data de 1935 e foi desenhado pelo arquiteto suíço Michel Polak (1885-1948) para albergar uma iniciativa do filantropo George Eastman (1854-1932). Eastman, norte-americano, patenteou o filme fotográfico em 1880, fundando oito anos mais tarde a Kodak, marca através da qual constituiu a riqueza que o permitiu inaugurar em 1917 a primeira clínica dentária. Em 1935, levaria também a Bruxelas a sua iniciativa de tratamento gratuito a crianças desfavorecidas³⁹³. Neste contexto, o arquiteto Michel Polak dotou o edifício de uma fachada de pedra branca, relevos de esmalte e uma grande porta com painéis decorativos em ferro forjado. No interior, em espaços como salas de aula e de tratamentos, laboratórios, um pequeno museu de ortodontia e uma biblioteca, Polak utilizou madeira congoleza, evitando o branco e privilegiando uma vasta gama de cores, pontuada pela iluminação natural que as grandes janelas favoreciam. Na sala de espera, em particular, foram introduzidas pinturas decorativas do pintor belga Camille Barthélémy (1890-1961), recuperando a obra de Jean de La Fontaine (1621-1695), assim como uma grande gaiola em bronze com aves exóticas no centro da sala. Nesta conceção está patente a iniciativa de proporcionar ao público infantojuvenil uma permanência agradável, segundo o arquiteto.

Em 1985 o edifício foi alugado pelo Parlamento Europeu para acolher serviços de apoio e associações europeias, empréstimo sucessivamente renovado até que, em 2008, foi garantido o direito de superfície do imóvel por 99 anos. Em junho de 2009, o Parlamento Europeu aprovou a proposta de instalação do futuro museu no edifício Eastman, partilhando fronteiras com instituições como o Parlamento Europeu

³⁹³ As restantes clínicas foram inauguradas em 1930, Londres; em 1933, Roma; em 1936, Estocolmo; e em 1937, Paris.

ou a Comissão Europeia. Seria, segundo expressão³⁹⁴, o prolongamento do fim para o qual o edifício foi concebido: continuar a educar e a servir o público. Escolhido o imóvel, deu-se lugar aos procedimentos para abertura de um concurso de arquitetura que haveria de se tornar demasiado complexo e atrasar a inauguração do museu.

O projeto museológico da Casa da História Europeia deu lugar, em 2013, à reabilitação e ampliação do edifício Eastman, reinterpretado para o efeito pelo consórcio vencedor do concurso, composto pelos ateliers Chaix & Morel, de França, pelos alemães do JSWD Architekten e pela empresa belga de engenharia TPF. O projeto de arquitetura incluiu a construção de uma extensão em altura e a restauração das fachadas originais e de algumas salas, de forma a preservar a estética do lugar. A conclusão do projeto duplicou o espaço ao antigo Eastman, dotando o museu de cerca de 4.000 m² de área expositiva permanente e 800 m² adicionais para exposições temporárias. A ampliação de área expositiva deve lugar à construção de um bloco central a partir do pátio interior e da cobertura superior. Este novo volume adicionou ao corpo existente 3 novos pisos em estrutura perfeitamente simétrica. A partir deste projeto de arquitetura, estimado em 31 milhões de euros, foi ainda possível acrescentar ao edifício um auditório com capacidade para 100 pessoas e uma cafetaria.

Contextualização e investigações sobre a Casa da História Europeia

À luz da informação de que dispomos, cremos que as últimas décadas do século xx terão sido vividas em ambiente de paz e

³⁹⁴ Indicação constante do *briefing* «Building of the European Parliament, European Parliamentary Research Service», fevereiro de 2016. PE 577-597.

prosperidade na Europa Ocidental, sendo Bruxelas o seu centro simbólico ao agregar instituições decisoras, como sejam a Comissão Europeia ou o Parlamento Europeu. Nestes, numa intensa teia, jogam-se leis e financiamentos, influenciando e manipulando o quotidiano dos cidadãos dos (atuais) 28 Estados-membros. Pensamos poder afirmar que os cidadãos europeus têm alguma dificuldade de identificação e entendimento do jogo político dos atores europeus³⁹⁵, registando-se uma participação política abaixo dos 50% quando chamados a exercer o direito de voto³⁹⁶. O contexto económico e político da integração e sucessivos alargamentos³⁹⁷ foi marcado pela emergência de um processo de negociação de cima para baixo (*top-down*³⁹⁸), explicado pela implementação de decisões políticas conducentes aos alargamentos e não a movimentos de origem regional. Por outro lado, nesta teia burocrática, atores não institucionais³⁹⁹ introduzem, não raro, as suas agendas e preferências na formação de políticas concretas.

³⁹⁵ RIGNEY, Ann – *Transforming Memory and the European Project*, p. 607. Tradução livre da autora.

³⁹⁶ Para o efeito, analisaram-se os registos de participação nas eleições para o Parlamento Europeu. A participação, em 2014, para a eleição de 751 deputados ao Parlamento Europeu, saldou-se em 168 milhões de cidadãos votantes, representando 42,61% do total de recenseados. Na primeira eleição, ocorrida em 1979, a participação foi de 61,99%, registando-se um decréscimo da participação desde então. Estes resultados podem ser consultados em: http://www.europarl.europa.eu/pdf/elections_results/review.pdf [Acedido a 21 de fev. 2018].

³⁹⁷ Entre 1958, ano da fundação promovida pela Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, e 2013 houve lugar sete alargamentos, tendo Portugal aderido à então Comunidade Económica Europeia em 1986, na sua terceira abertura.

³⁹⁸ Movimento descrito, por exemplo, em *Negotiation Europe*, de Oriane Calligaro, e em *Transforming Memory and the European Project*, de Ann Rigney.

³⁹⁹ Atividade de representação de interesses privados junto de decisores públicos, designada correntemente por *lobbying*. Face à constatação dessa realidade e à iniciativa de alguns Estados-membros de legislar o *lobbying*, o Parlamento Europeu publicou em 2015 o *European Transparency Register*, onde novas regras obrigam à prestação de informações complementares à sua atividade política por parte dos Deputados ao Parlamento Europeu.

Para fazer face ao instável contexto europeu dos anos 1970, onde se avolumavam dúvidas relativamente à prosperidade económica e à necessidade de novas referências políticas, surgem nos discursos oficiais⁴⁰⁰ alusões a uma crise de valores e à necessária procura de uma identidade europeia, capaz de dar ao projeto europeu «(...) um significado que iria “além das considerações económicas, financeiras e materiais”»⁴⁰¹. É neste contexto que o vasto domínio do património cultural começa a ser explorado simbólica e politicamente como recurso para um renovado apoio ao projeto político e à solidariedade entre europeus. A institucionalização da ação das instituições europeias no campo do património cultural dá-se na década seguinte, tendo sido inclusivamente criado em 1984 o *European Historical Monuments and Sites Fund*. Os anos 1990 e o Tratado de Maastrich abriram caminho à base legal para uma ação cultural no seio da União, introduzindo programas comunitários para promoção de uma dimensão histórica da cultura e da criação artística⁴⁰².

É nesta circunstância que nos podemos reportar a um novo conceito: a Europeização do património. Na transição entre os dois últimos séculos, verificamos a concretização de práticas culturais aliadas à criação de narrativas supranacionais, ou meta-narrativas⁴⁰³, a materialização de uma consistente política que frequentemente se designa de Europeização⁴⁰⁴, tendente a reforçar os princípios de

⁴⁰⁰ A Declaração sobre a Identidade Europeia, publicada no *Official Journal of the European Communities* (OJEC), em 14 de setembro de 1973, ou a Resolução pela Proteção do Património Cultural Europeu, publicada no mesmo boletim, em 30 de maio de 1974.

⁴⁰¹ CALLIGARO, Oriane – *Negotiating Europe, EU Promotion of Europeanness since the 1950s*, p. 85. Tradução livre da autora.

⁴⁰² CALLIGARO, Oriane.

⁴⁰³ RIGNEY, Ann, REMES, Anastasia and BEVERNAGE, Berber – *Memory, Identity and the Supranational History Museum: The House of European History. Creating a Place for Reflection and Debate or Constructing a European Master Narrative?* Tese de Mestrado. Ghent: Universidade de Ghent, 2013.

⁴⁰⁴ CALLIGARO, Oriane, KAISER, Wolfram et. al.

integração da União Europeia. A Europeização adquire, assim, forma de prática cultural que tem lugar no contexto económico e político da União Europeia, num processo geralmente produzido por atores diferentes num campo muito alargado que se designa de património. Com o objetivo de promover o envolvimento político dos cidadãos em favor do projeto europeu, o património evolui como base pedagógica para uma forma de educação europeia e, ao mesmo tempo, um processo de despertar para a Europeidade⁴⁰⁵. O património é simultaneamente apresentado como forma e substância dessa Europeidade, num processo de instrumentalização política em nome da integração.

Enquanto para Chris Shore⁴⁰⁶ a Europeização da Europa é uma espécie de colonialismo interno, posto em prática por políticas *top-down* de instrumentalização da cultura, implementadas a nível nacional mas decididas no seio das instituições europeias, Oriane Calligaro⁴⁰⁷ acrescenta a esta dicotomia outro nível de atores. Para a autora, as instituições europeias não propõem uma definição fixa de Património, envolvendo nesta negociação um contexto regional. Do mesmo modo, defende a existência de uma permanente negociação entre os empreendedores da Europeidade nas instituições europeias e os atores não institucionais que lhe dão substância e a comunicam. Neste grupo, Oriane Calligaro enquadra, por exemplo, os historiadores e as agendas académicas.

Através do património, projetos recentes como *Europeana* (2005), *EuNaMus* (2010) ou *New Narrative for Europe* (2013)⁴⁰⁸ exemplificam

⁴⁰⁵ CALLIGARO, Oriane.

⁴⁰⁶ SHORE, Chris – Building Europe. The Cultural Politics of European Integration.

⁴⁰⁷ CALLIGARO, Oriane.

⁴⁰⁸ *Europeana*, acessível em <http://www.europeana.eu/portal/en>. *EuNaMus* acessível em <http://www.ep.liu.se/eunamus/index.html>. E o projeto *New Narrative for Europe*, com informações disponíveis na página https://ec.europa.eu/culture/policy/new-narrative_en [Acedidos a 21 de fev. 2018].

iniciativas de dimensão europeia em torno da memória de um passado comum e de uma narrativa de sucesso após o caos. A Europeização surge, pois, associada a iniciativas promovidas pelas instituições europeias cujo objetivo se traduz, nomeadamente por via dos museus, numa convergência transnacional e de ensaio de uma memória coletiva na Europa⁴⁰⁹. À semelhança do que aconteceu, no século XIX, na constituição dos Estados-nação, a produção de uma narrativa oficial concretiza-se na defesa de uma integração nacional (neste caso transnacional) e de formação do Estado (aqui União de Estados), criando e estruturando tradições, nacionalizando memórias coletivas de forma a legitimar esses mesmos Estados (agora União Europeia), sistemas políticos e objetivos de política externa e interna⁴¹⁰. Entende-se assim que a memória ganha lugar no debate público como uma forma efetiva de relacionamento pessoal e coletivo com o passado, colocando o cidadão no centro, aproximando-se da identidade e, num movimento contrário, distanciando-se da história ou, pelo menos, das suas grandes narrativas⁴¹¹.

Observou-se, nos anos 1980, um crescimento do número de museus europeus e a sua colocação no centro da disseminação dessa meta-narrativa, através do que se ensaiaram «fábricas de identidade»⁴¹² diante a uma imagem da história europeia por vezes difusa e desconexa. Nesta medida, trabalhando sobre os processos em que a Europeização molda as representações do património, Wolfram Kaiser analisa as suas tendências contemporâneas, evoluindo de práticas discursivas à materialização em exposições, museus e coleções:

⁴⁰⁹ KAISER, Wolfram – Clash of Cultures: Two Milieus in the European Union's "A New Narrative for Europe".

⁴¹⁰ KAISER, Wolfram.

⁴¹¹ RIGNEY, Ann.

⁴¹² KAISER, Wolfram. Tradução livre da autora.

Interessa-nos saber em que medida os processos de europeização, que estão a ganhar forma em diferentes esferas sociais, com diferentes graus de intensidade, se refletem em exposições, influenciam o planeamento de novos museus ou transformam as suas coleções; que objetos são selecionados para representar determinada história europeia, e como estes circulam; que meta-narrativas da história da integração são desenvolvidas e que depois competem entre si e com as narrativas nacionais e regionais existentes; e como as fronteiras discursivas e materiais da «Europa» são definidas através da representação museológica⁴¹³.

Uma das dimensões da política cultural europeia é, justamente, a construção da cidadania assente numa meta-narrativa, tendo o património como instrumento⁴¹⁴. Seguindo essa linha de pensamento, Sharon Macdonald faz uma análise da instrumentalização da história e da memória através da negociação permanente do património no sentido da despolitização, da perda do confronto, do luto ou do medo, favorecendo um sentido de pertença⁴¹⁵. Nessa duplicidade de musealização da europa e Europeização do museu, encontramos, portanto, inúmeras zonas cinzentas ou pouco nítidas, levando-nos a questionar sentidos e exclusões dessa meta-narrativa institucionalizada.

A 6 de maio de 2017, o Parlamento Europeu inaugurou finalmente o novo museu transnacional Casa da História Europeia, idealizado por Hans-Gert Pöttering, que o justificou na necessidade de difusão e conhecimento da história do continente, e na afirmação identitária da sua unificação⁴¹⁶. Como acima referido, a formulação conceptual subjacente à criação deste equipamento pode definir-se em dois

⁴¹³ KAISER, Wolfram, p. 5. Tradução livre da autora.

⁴¹⁴ BENNETT, Tony – *The Work of Culture*.

⁴¹⁵ MACDONALD, Sharon – *Museums, national, postnational, and transcultural identities*.

⁴¹⁶ COMMITTEE OF EXPERTS.

documentos temporalmente distantes: um primeiro programa preliminar, *Conceptual Basis for a House of European History*⁴¹⁷, delineado por uma Comissão de Especialistas em 2008, e, em 2013, um segundo documento programático intitulado *Building a House of European History*⁴¹⁸, concebido pela nova Equipa Académica de Projeto.

Desde o surgimento do projeto Casa da História Europeia até à sua formalização e instalação mediaram cerca de 10 anos⁴¹⁹. Durante este período, embora se possa registar a quase total ausência de debate público ou até mesmo conhecimento pela opinião pública em geral⁴²⁰, no seio da academia foram surgindo algumas investigações. As primeiras tomam a Casa da História Europeia como objeto através do documento publicado em 2008 e elaborado pela Comissão de Especialistas. Deste grupo faz parte a dissertação *Memory, Identity and the Supranational History Museu: The House of European History. Creating a place for reflections and debate or constructing a European master narrative*⁴²¹, de Anastasia Remes⁴²², que terá inclusivamente estagiado no Parlamento Europeu aquando da sua investigação. Nela, a autora descreve o contexto historiográfico, museológico e político em que a Casa da História Europeia se estaria a concretizar. Evidenciando a crise económica e das dívidas soberanas, então no período mais sensível, e o generoso orçamento de que o projeto dispôs, localiza esta dicotomia precisamente em confronto com a existência de uma crise de identidade europeia. Remes argumenta que a história

⁴¹⁷ COMMITTEE OF EXPERTS.

⁴¹⁸ EUROPEAN PARLIAMENT.

⁴¹⁹ Em comunicado do Parlamento Europeu à imprensa (PR44855, datado de 16.12.2008) introduz-se a data de 13 de fevereiro de 2007 como a apresentação da Casa da História Europeia por Hans-Gert Pöttering.

⁴²⁰ Alguns órgãos de comunicação social britânicos e alemães terão feito várias peças sobre o tema, enfatizando, nomeadamente, o orçamento disponível e os sucessivos alargamentos de prazos.

⁴²¹ Tese defendida na Universidade de Ghent, Bélgica, em 2013, com vista à obtenção do grau de mestre em História.

⁴²² REMES, Anastasia.

tem neste projeto o lugar de reservatório a partir do qual se constroem as identidades contemporâneas, concluindo existir no projeto Casa da História Europeia a intenção de a utilizar como forma de legitimação da política europeia contemporânea. Deste primeiro grupo de investigações faz ainda parte *Political Values in a European Museum*⁴²³, trabalho desenvolvido por Pieter Huistra, Marijn Molema e Daniel Wirt, onde os autores problematizam a instrumentalização da Casa da História Europeia⁴²⁴, escrutinando valores e identidades políticas através do documento *Conceptual Basis*⁴²⁵. Huistra, Molema e Wirt caracterizam o museu, por meio do seu primeiro programa, como território não neutro, que veicula determinada mensagem, um *media* através do qual são comunicadas identidades a largas audiências. Nessa medida, adotando uma visão de inspiração em Michel Foucault⁴²⁶, questionam o lugar do museu na formação de uma identidade nacional, equacionando a sua existência enquanto instrumento ideológico ou de propaganda. Em contraponto, admitem a possibilidade da audiência adotar uma posição independente, interpretando criticamente a narrativa. Os autores concluem existir no programa museológico da Casa da História Europeia uma ideologia política em favor da integração europeia, a idealização de um produto político com o objetivo de reproduzir esse mesmo discurso que, por seu turno, não é objetivo devido à seleção de eventos e episódios. Assim, para os autores:

⁴²³ Artigo publicado no *Journal of Contemporary European Research*, por uma equipa que se distribui pelas áreas da História e da Antropologia.

⁴²⁴ HUISTRA, Pieter, MOLEMA, Marijn and WIRT, Daniek – Political Values in a European Museum.

⁴²⁵ COMMITTEE OF EXPERTS.

⁴²⁶ Em *Vigiar e Punir*, publicado originalmente em 1975, Michel Foucault teoriza sobre o impacto social e disciplinador de escolas, prisões e hospitais.

Não admira que o centro do primeiro capítulo de *Conceptual Basis* seja a cultura. A noção de continuidade repousa sobre a estabilidade da Europa. Essa estabilidade encontra-se com maior facilidade numa espécie de substrato subjacente à história europeia, a saber, a cultura europeia⁴²⁷.

Através da análise dos conteúdos do programa de 2008, reconhecendo-se o esforço para evidenciar as migrações e a colonização como aspetos integrantes e transformadores no seio da União Europeia, os autores defendem que a Casa da História Europeia foi projetada como instrumento legitimador do processo de integração europeia, procurando sobrepor às narrativas nacionais uma narrativa supranacional, europeia e unidirecional, e onde se afirma uma identidade cultural comum através da força motriz da tríade colapso, renascimento, progresso.

De um segundo grupo de trabalhos faz parte *Including Exclusion in European Memory Politics of Remembrance at the House of European History*⁴²⁸, de Veronica Settele. Nele a autora acrescenta à análise de *Conceptual Basis*⁴²⁹ o segundo documento programático, publicado em 2013 pela Equipa Académica de Projeto da Casa da História Europeia. Face à visão política de que a partilha de uma consciência histórica poderia forjar uma identidade europeia convergente, Settele propõe verificar se a Casa da História Europeia introduz contra narrativas à prevalência da narrativa de integração como uma história de sucesso. Para responder a essa questão de partida, a

⁴²⁷ HUISTRA, Pieter, MOLEMA, Marijn and WIRT, Daniek. Tradução livre da autora.

⁴²⁸ SETTELE, Veronika – Including Exclusion in European Memory? Politics of Remembrance at the House of European History. Artigo publicado no *Journal of Contemporary European Studies*, sendo a proveniência da autora a área da História.

⁴²⁹ COMMITTEE OF EXPERTS.

autora compara as políticas da União Europeia à discussão em torno da abordagem do museu ao tema da migração e dos migrantes.

A maneira como o museu se relaciona com as migrações está relacionada com a história do colonialismo, na medida em que os padrões de migração refletem os antigos laços coloniais⁴³⁰.

Tal como os autores anteriores identificaram, Veronica Settele também aponta a inexistência de debate público em torno do desenvolvimento do projeto, à exceção de pequenas investigações académicas, falhando precisamente num dos objetivos do museu: promover um maior envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão política numa Europa unida. Na comparação dos dois documentos oficiais, a autora identifica ainda uma mudança de paradigma, veiculada na evolução de um discurso de paz total para a tónica na alteração de fronteiras e na oscilação entre centro e periferia. Em resultado, em *Building a House of European History* observa-se a intenção de dar visibilidade a várias interpretações e múltiplas perspetivas da história, sem, contudo, alterar a sua apresentação cronológica no sentido do sucesso e superação europeus. De 2008 para 2013 observam-se, assim, a tímida inclusão das «vozes marginais»:

Resumindo a análise da exposição permanente que está a ser preparada pela Casa da História Europeia, defendo que, em relação à representação no museu de «vozes marginais», no contexto da migração e do colonialismo, há diferenças substanciais entre *Conceptual Basis*, de 2008, e o programa revisto em 2013, sobre os quais a Equipa Académica de Projeto introduz alguns conteúdos⁴³¹.

⁴³⁰ SETTELE, Veronika, p. 407. Tradução livre da autora.

⁴³¹ SETTELE, Veronika, p. 412. Tradução livre da autora.

Em conclusão, Veronica Settele identifica também na Casa da História Europeia a tentativa de criação de uma fábrica de identidade, precisamente programada em contexto de fragmentação europeia, crise das dívidas soberanas e do advento de partidos nacionalistas de extrema-direita. Para a investigadora alemã, tal é feito à custa da exclusão dos que habitualmente não têm voz, como se verifica pela inexistência de contra narrativas à integração bem-sucedida e à paz generalizada. No entanto, a autora coloca a hipótese de, aquando da efetiva instalação do museu, o pensamento ter já evoluído para a negociação consciente entre centro/periferia, poder/subalternidade e pertença/exclusão, verificando-se então a efetiva inclusão dessas «vozes marginais».

Uma quarta investigação, *Narrating Unity at the European Union's New History Museum*⁴³², de Till Hilmar, tem por base os dois documentos oficiais e programáticos e é enriquecida por entrevistas a intervenientes na instalação do museu. Nela, Hilmar aponta os antagonismos de que sofre a unidade europeia, como sejam a memória dos regimes opressores soviéticos em oposição ao regime nazi, as guerras dos Balcãs e os recentes conflitos armados na Ucrânia e na Síria, assolando uma narrativa de paz. Tendo como objeto a Casa da História Europeia, Hilmar procura perceber que caminhos existem então para a construção da expressão cultural da identidade europeia. Para tal, o autor vai munir-se de um modelo de análise que explica a formação da memória como um processo cultural. E, nesse sentido, sugere:

Para o caso analisado neste artigo mostrarei que o imperativo de uma dimensão transnacional constitui simultaneamente um espaço expressivo e conceptualmente indefinido. Estas duas características permitem que os agentes de memória identifiquem

⁴³² HILMAR, Till – *Narrating Unity at the European Union's New History Museum: A Cultural-Process Approach to the Study of Collective Memory*. Artigo publicado no *European Journal of Sociology*, da Universidade de Cambridge, posicionando-se o autor na área da Sociologia.

o transnacional com o sagrado e criem um incentivo para manter uma distância moral do seu equivalente, o nacional⁴³³.

A Casa da História Europeia aborda em particular a complicada relação entre memórias da Europa oriental, especialmente traumática no século xx e colocada na centralidade dos conteúdos museológicos. Till Hilmar encontra, neste processo de intenções que é a Casa da História Europeia à altura da sua investigação, um princípio moral de moderação através da própria exposição permanente, procurando ativamente esbater-se diferenças entre os regimes Nazi e Soviético. Neste caso evidencia o papel da museografia no sentido de evitar, ou alternativamente colocar em evidência, tensões morais que estruturam o enquadramento da memória. Em *Narrating Unity at the European Union's New History Museum* o autor identifica ainda pressões para o abandono de uma apresentação cronológica conservadora, com vista ao favorecimento de uma narrativa da integração:

Embora a independência política das duas equipas de trabalho seja posta em evidência, salienta-se a intervenção do Conselho de Administração, nomeado politicamente, relativamente à consistência diacrónica. A lógica de uma abordagem estritamente cronológica foi descartada «de cima», abrindo caminho a uma organização temática, evidentemente para dar mais peso na exposição ao processo de integração europeia⁴³⁴.

Por fim, Till Hilmar observa que a narrativa histórica global é exposta através de episódios e experiências individuais, por força da coleção do museu entretanto constituída, e sobre a qual ainda pouco conhecemos, a que terá tido acesso no âmbito da sua investigação.

⁴³³ HILMAR, Till, p. 300. Tradução livre da autora.

⁴³⁴ HILMAR, Till, p. 317. Tradução livre da autora.

Porém, no campo da representatividade, apesar da possibilidade de geração de empatia e reconhecimento através dos objetos da coleção, o autor aponta a diferença entre as vítimas do nazismo e do estalinismo, onde o sentido de pertença se denota relativamente aos primeiros. Do mesmo modo, o autor observa que o tema Islão apenas é abordado no último núcleo (e piso), área considerada exterior à exposição permanente. Till Hilmar coloca assim em evidência as relações de poder expressas através do projeto Casa da História Europeia, o carácter vago da transnacionalidade que ali se procura representar e a existência de uma linha cronológica que claramente favorece a narrativa temática de integração Europeia, enquanto negligencia a autocrítica face ao colonialismo e descolonização, aos totalitarismos outros que não o nazismo ou o estalinismo, à relação entre europeus e o outro ou os eventos traumáticos dos povos do sul da Europa.

Primeiras impressões sobre o Museu e que História da Europa?

A partir da investigação em curso, e com base nos dados recolhidos até ao momento, a Casa da História Europeia oferece gratuitamente dois tipos de exposições: uma permanente e temporárias. A exposição temporária *Interactions*, que esteve patente até ao dia 31 de maio de 2018, distribuía-se pelos Pisos 0 e 1 e apresentava em três núcleos histórias sobre «(...) pessoas em movimento e que travam conhecimento, sobre as ideias e os bens, sobre os encontros e as trocas, para uma visão caleidoscópica da história cultural da Europa»⁴³⁵. Do mesmo modo, pretendia levar o visitante a interagir com os conteúdos, possibilitando o conhecimento do modo de vida privada e em comunidade de europeus de outro tempo.

⁴³⁵ Informação constante da página na *internet* da Casa da História Europeia, disponível em: <https://historia-europa.ep.eu/en/interactions> [Acedido a 21 de fev. 2018]. Tradução livre da autora.



FIGURA 4: Pormenor do primeiro núcleo da exposição temporária *Interactions*, 2017. © União Europeia, 2017. – Fonte: Parlamento Europeu.

O primeiro núcleo, intitulado *Tracking my Europe*, através de um quadro digital interativo que estabelece ligações geográficas no continente, desafiava o visitante a usar as suas referências para participar no mapeamento colaborativo das conceções e preferências dos europeus, nomeadamente em termos de gostos gastronómicos ou musicais e sentido de pertença em «raízes». Este quadro mantém-se em página própria na internet (my-europeanhistory.ep.eu).



FIGURA 5: Pormenor do último núcleo da exposição temporária *Interactions*, 2017. © União Europeia, 2017. – Fonte: Parlamento Europeu.

Um segundo núcleo, *The Market Place, the Battlefield, the Assembly and the Café – Encounters*, através da seleção de eventos-chave e de objetos de proveniências diversas, retratava os encontros que ao longo dos tempos os europeus estabeleceram entre si. Motivados por interesses económicos, políticos ou através das artes, transmitia-se a criação de novos hábitos, interesses, ideias e gostos diversos, culminando na transformação da Europa num espaço transcultural. Um terceiro e último núcleo apresentava, através de uma cenografia bastante presente e que por vezes estranhámos⁴³⁶, objetos de uso

⁴³⁶ Conteúdo estereotipado, colocando lado-a-lado obras de arte e objetos originais a reproduções e elementos cenográficos construídos para o efeito, como sejam equipamento e mobiliário doméstico de época, réplicas de comida em plástico.

quotidiano, de datações diversas, para ilustrar a contaminação cultural na vida dos cidadãos europeus.

A visita ao museu, com exceção da exposição temporária traduzida em quatro línguas⁴³⁷, torna obrigatório ao seu entendimento o uso de um dispositivo portátil para descrição dos conteúdos e legendagem da coleção apresentada. Naquele, num sistema que achámos intuitivo, embora a espaços confuso devido à profusão de conteúdos, podemos seleccionar uma das 24 línguas oficiais da União Europeia. E é através deste guia que descobrimos os outros cinco pisos do museu onde se devolve a exposição permanente, dividida em seis temas, que pretende «(...) explorar a forma como a História moldou um sentimento de memória europeia e continua a influenciar as nossas vidas, hoje em dia e no futuro»⁴³⁸. Ao invés de uma narrativa centrada na história das nações europeias, a equipa de conteúdos preparou uma seleção de momentos, expressando estar conscientes de interpretações diversas por parte do público. Ou, em nosso entender, abrindo caminho a essa possibilidade para fazer face ao consenso sempre desejado no seio das instituições europeias.

⁴³⁷ Apresentadas pela seguinte ordem: inglês, francês, neerlandês e alemão.

⁴³⁸ CASA DA HISTÓRIA EUROPEIA – *Guia de Bolso. Exposição Permanente*, p. 5.

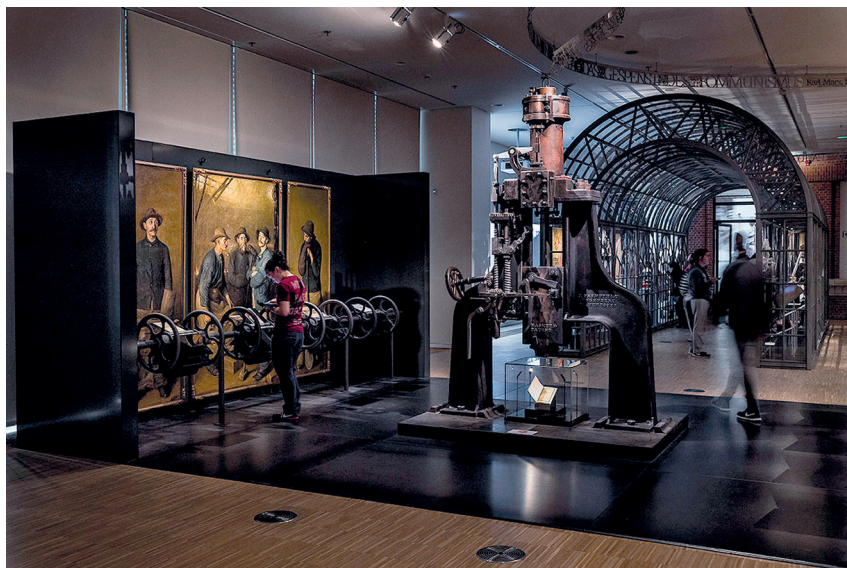


FIGURA 6: Aspeto do Piso 2 e pormenores da cenografia que acompanha a narrativa sobre o século XIX, 2017. © União Europeia, 2017. – Fonte: Parlamento Europeu.

Assim, no início da exposição permanente no piso 2, encontramos *A Definição da Europa*, tema subdividido em três núcleos numa área pouco densa de conteúdos. Aqui, o visitante é posto em confronto com a pergunta de partida «O que é a Europa?», enquanto os conteúdos reportam à mitologia grega, à Revolução Francesa ou à formação da Comunidade Económica.



FIGURA 7: Vitrina dedicada ao tema da Segunda Guerra Mundial e, de frente, instalação vídeo com registos da guerra. © União Europeia, 2017. – Fonte: Parlamento Europeu.

O piso 3 desenvolve os temas *Europa: uma Potência Mundial* e *Europa em Ruínas*, subdivididos nos núcleos *Europa: uma Potência Mundial*, um breve percurso pelo século XIX e o assinalar de uma época de grandes transformações, *Primeira Guerra Mundial*, apresentada como um ponto de «viragem», *Totalitarismo contra Democracia*, que assinala o fracasso das novas democracias e o advento de regimes «autoritários e totalitários», e *Segunda Guerra Mundial*, apresentada como uma «guerra total» que não distingue civis de soldados. No quarto piso, o tema *A Reconstrução de um Continente Dividido* divide-se no núcleo homónimo, que assinala um pós-guerra ruinoso que dá lugar a uma Europa dividida entre a rejeição do Comunismo e a «substituição da tirania nazi pela ditadura comunista sob domínio

soviético»⁴³⁹, e nos núcleos *A Criação da Segurança Social*, narrando a melhoria das condições de vida da população europeia ocorridas nos anos 1960 e 1970, e *A Memória da Shoah*, reconhecendo a omissão durante décadas deste trágico momento da história Europeia em oposição ao dever de memória assumido «hoje em dia». O tema *Certezas Estilhaçadas* é apresentado no quinto piso, subdividido em quatro núcleos. *Certezas Estilhaçadas* apresenta a fragilidade do «boom do pós-guerra» posto em evidência por novos movimentos sociais, *Redesenhar o Mapa da Europa* narra o alargamento da Comunidade, a alteração de fronteiras e a reunificação alemã surgida do declínio dos «problemas estruturais» dos países comunistas, *Marcos da Integração Europeia* fala-nos do fim da Guerra Fria, da adesão dos países comunistas e da união dos Estados-Membros «a fim de atingirem uma eficiência supranacional», e, por fim, *Uma Memória Europeia Partilhada e Dividida* assinala os 25 anos da União Europeia e a queda do Comunismo para descrever a tendência de preservação da memória Europeia, questionando «O que é a memória Europeia?». A exposição permanente encerra no 6 e último piso da Casa da História Europeia, com um núcleo intitulado *Elogios e Críticas*, onde o visitante é desafiado a partilhar, em papel que será colado numas das paredes da vasta e descoberta área do piso, a sua visão e entendimento da Europa, o que é ser-se europeu e a necessidade de preservação da memória. Uma escultura do Estúdio Todomuta, uma delicada filigrana de 25 metros em alumínio e aço localizada no átrio do edifício, desdobra-se ao longo dos 6 pisos do edifício como peça alegórica para refletir o lema do museu: unidade na diversidade, através de alfabetos e idiomas diversos.

⁴³⁹ CASA DA HISTÓRIA EUROPEIA, p. 11.

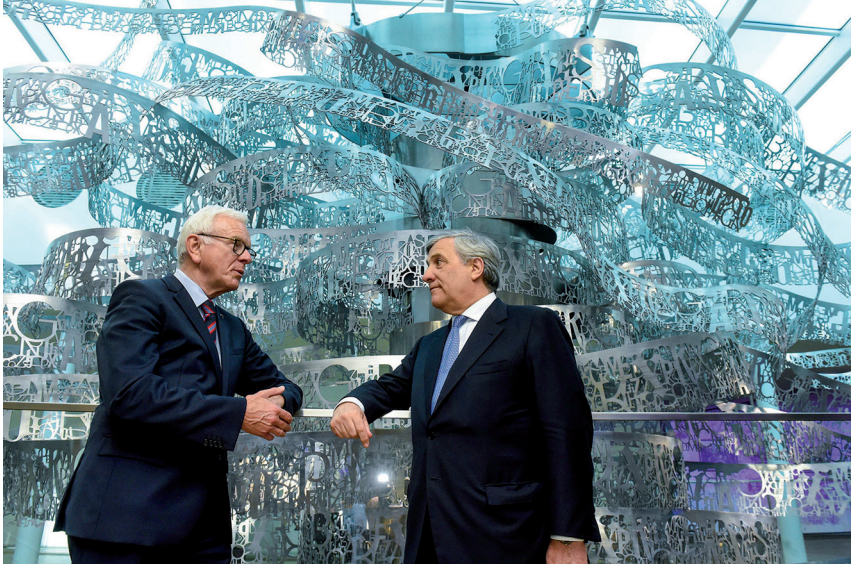


FIGURA 8: Hans-Gert Pöttering, ex-presidente do Parlamento Europeu, e António Tajani, atual detentor da pasta, por ocasião da pré-inauguração do museu. Em segundo plano a escultura do estúdio Todomuta, 4 de maio de 2017. © União Europeia, 2017. – Fonte: Parlamento Europeu.

A escultura de 25 m de altura em alumínio e aço torna-se o eixo principal da área de exposição, pois está localizada no átrio e atravessa os seis andares do edifício, comportando-se como um elemento orgânico e vivo que flutua sob a claraboia, esboçando uma infinidade de movimentos ascendentes que se expandem, não só no espaço central, mas também em cada um dos salões do museu, acompanhando os visitantes durante todo o percurso⁴⁴⁰.

As reflexões iniciais ganham agora contornos mais definidos, adquirindo especial destaque a permanente colocação de perguntas ao

⁴⁴⁰ TODOMUTA STUDIO – The House of European History, p. 13. Tradução livre da autora.

visitante à medida que avança, através do dispositivo móvel, nos conteúdos da exposição permanente. O objetivo será o de atribuir ao visitante um papel central no projeto de musealização da história da Europa, contribuindo de modo ativo para a mobilidade/contaminação de interpretações dos fenómenos ou, por outro lado, o de retirar responsabilidade a determinada conceção do conhecimento e da história europeias patente na narrativa, garantindo, assim, um permanente lugar neutro? A título de exemplo, no piso 2, em referência ao uso da guilhotina em França no período revolucionário, é colocada a pergunta: «Poderá um ato de terror justificar um meio para atingir um fim?». Adiante, no mesmo piso, o visitante é informado sobre o tráfico de escravos e a responsabilidade europeia nessa matéria, caracterizando-o como um aspeto «obscuro da herança europeia» sem, contudo, identificar os principais países que fizeram uso de mão de obra escrava. Entendendo a opção, parece no entanto pouco justificável face à posterior identificação da Grã-Bretanha como «terra mãe das políticas abolicionistas». Já no piso 3, a comparação entre o Estalinismo e o Nacional-socialismo ao longo de todo o piso parece-nos evidenciar mais uma tentativa de posicionamento neutro, caracterizando os dois regimes como sendo «muito diferentes mas semelhantes na sua brutalidade e opressão». No final do piso 4 e início do piso seguinte, a comparação entre ocidente e oriente europeu, opondo os países que aderiram ao Estado Social aos países do bloco comunista põe a nu a defesa de uma determinada conceção da Europa (não comunista), que viria a sair vencedora a partir dos novos movimentos sociais e da participação mais ativa das populações no espaço público. Nos últimos momentos da exposição, o visitante é informado sobre as qualidades da integração europeia, garantindo a sua diversidade e potenciando novas oportunidades e melhoria das condições de vida dos seus cidadãos. E como se a interrogação da informação apreendida fosse gritante, de novo surge a pergunta ao visitante: «O que trará o futuro? A Europa continuará a sua união ou fragmentar-se-á de novo?» No último

pisos e perante questões como «O que é a Europa?», «O que o faz sentir europeu?», «Que relevância têm as nossas memórias?», «Unem-nos ou separam-nos?», é perceptível o objetivo de transpor a reflexão sobre a Europa e a sua apologia para lá das fronteiras do museu. No entanto, tratando-se do último núcleo da exposição, parece ter sido subestimado. O visitante mais desatento pode até confundir o espaço dedicado a esta partilha com uma zona deixada ao público infantil, tal é a simplicidade do desafio e de recursos.

Por fim, um aspeto que não podemos deixar de identificar à margem da análise das Exposições é o do aparente abandono da conceção de um Centro de Documentação e Informação – previsto desde o início, quer nos discursos e debates no próprio Parlamento Europeu, quer nos programas museológicos. Em 2007, em ata de reunião em Estrasburgo, instruía-se os grupos de trabalho a pensar a Casa da História Europeia como um «Centro de Exposição, Documentação e Informação»⁴⁴¹. Em concordância, o primeiro programa museológico desenvolvia o conceito e inscrevia, no seu 7.º ponto:

A Casa da História Europeia será um moderno centro de exposições, documentação e informação. Apresentará tanto uma exposição permanente sobre a história da Europa, com uma área de exposição de cerca de 4000 m², como uma área destinada a exposições temporárias. Adicionalmente, é proposta a criação de um centro de informação no qual os visitantes podem obter informação mais detalhada sobre a história europeia e sobre as matérias da atualidade.

Sem que se percebesse a alteração estratégica, era ainda possível observar no documento programático de 2013 a criação de um

⁴⁴¹ Ata de Reunião da Mesa do Parlamento Europeu, Estrasburgo, 12 de novembro de 2007. PV\697071PT.doc PE 395.593/BUR.

Centro de Exposições, Documentação e Informação, sintetizada na referência à Casa da História Europeia como «(...) meio para exposições, documentação e informação (...)»⁴⁴². Tanto mais estranho nos parece quanto Constanze Itzel, diretora do museu, identifica a Haus der Geschichte, em Bona, como equipamento modelo para a Casa da História Europeia⁴⁴³ – que tem ele próprio um centro de documentação.

No fim do percurso...

Este artigo pretende discutir e compreender os fenómenos de construção identitária e de memória coletiva em contexto europeu a partir da análise original do espaço museológico da Casa da História Europeia. Nessa medida, a dimensão original deste texto incide, pensamos, na leitura museológica da Casa da História Europeia – que nenhum dos trabalhos identificados pôde trabalhar por não estar concluída – e da sua complementação com a recolha de dados primários. Procurando envolver a participação do público, cremos que este novo equipamento museológico apresenta uma mensagem direcionada de cima para baixo, baseada numa ideia de progresso, eventualmente desfasada da realidade em que é concebida, numa sociedade europeia díspar, crescentemente dominada pelo medo e incerteza⁴⁴⁴. Assim, poderá o presente trabalho contribuir também, no campo dos estudos de museus, para esse debate, quase inexistente a nível nacional⁴⁴⁵.

⁴⁴² EUROPEAN PARLIAMENT, p. 7. Tradução livre da autora.

⁴⁴³ ITZEL, Constanze, *The House of European History – A reservoir of the diversity and complexity of the memories of Europe*.

⁴⁴⁴ RIGNEY, Ann.

⁴⁴⁵ Exceção feita a um artigo de opinião de Vasco Graça Moura, publicado no *Diário de Notícias* em 6 de maio de 2009.

O projeto financiado pelo Parlamento Europeu Casa da História Europeia sintetiza, em nosso entender, o funcionamento das instituições europeias. Não apenas foi desenvolvido no seu seio e cumprido um sem número de burocracias, como eleva a um equipamento museológico a apologia da integração e de uma identidade europeia, simultaneamente presente e em permanente negociação. Através do conhecimento, do funcionamento e história da União, alicerçado em episódios marcantes, apologéticos, mas também negativos – as grandes narrativas da história de que os curadores do museu se propuseram, sem sucesso, distanciar – a Casa da História Europeia surge como meio para sedimentação da identidade. Se ela é una ou diversa parece ser de somenos importância, desde que agregue e consensualmente represente comunidades distintas, atingindo, portanto, a transnacionalidade.

Procurámos identificar contra narrativas ao discurso político materializado nos processos de Europeização do património ou à narrativa de sucesso, união e prosperidade que incide sobre a transição entre os séculos xx e XXI. A Europeização na Casa da História Europeia, identificada num discurso tendencialmente integracionista e numa narrativa assente na existência de um património comum – imaterial, no lado dos hábitos e tradições, e material, no lugar dos objetos, documentos e das obras de arte – parece estar bem presente. Sobrepondo, portanto, uma narrativa supranacional. Dúvidas persistem, no entanto, nos territórios de pertença e exclusão a delimitar, pois se é certo que encontramos algumas ausências em referências à escravatura e ao colonialismo e descolonização, ou mesmo da igualdade de género e de oportunidades entre centro e periferia, podemos admitir o esforço evidenciado no tratamento dos regimes de cariz autoritário que assolaram a Europa no século xx.



FIGURA 9: Pormenor do núcleo dedicado à oposição entre os regimes nazi e soviético no piso 3, 2017. © União Europeia, 2017. – Fonte: Parlamento Europeu.

Aqui, contudo, parece-nos um elemento a aprofundar o tratamento igualitário dado aos regimes Nazi e Soviético, não estando seguros que essa comparação possa ser feita sob pena de se cometerem erros. Para já fica a ideia de que o novo museu transnacional procura transmitir o conhecimento da história do continente, dos seus Estados, dos seus cidadãos e da União através de episódios que foram partilhados pela maioria dos Estados, embora não tenham sido vividos com semelhante presença e, por oposição, momentos marcantes na vida de Estados periféricos estejam ausentes da narrativa do museu. Neste sentido, estamos neste momento convictos que a política cul-

tural de Europeização de uma memória histórica que tem na Casa da História Europeia um instrumento privilegiado não parece apresentar mecanismos eficazes para fazer face à distância entre os cidadãos, as instituições europeias e o projeto europeu.

Referências bibliográficas

- ARONSSON, Peter and ELGENIUS, Gabriella – *Building National Museums in Europe, 1750-2010*. Linköping: Linköping University Electronic Press, 2011.
- BENNETT, Tony – The Work of Culture. *Cultural Sociology*. Vol. 1, n.º 1 (2007), s. n.
- CALLIGARO, Oriane – Legitimation through Remembrance? The Changing Regimes of Historicity of European. *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 23, n.º 3 (2015), pp. 330-343.
- CALLIGARO, Oriane – *Negotiating Europe, EU Promotion of Europeanness since the 1950s*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013.
- CASA DA HISTÓRIA EUROPEIA – *Guia de Bolso. Exposição Permanente*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2017.
- COMMITTEE OF EXPERTS – *House of European History, Conceptual Basis for a House of European History*. Bruxelas: União Europeia, 2008.
- CONNERTON, Paul – *How Societies Remember*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1989.
- EUROPEAN PARLIAMENT – *Building a House of European History*. Luxemburgo: União Europeia, 2013.
- GAAL, Taja Vovk-van and DUPONT, Christine – *The House of European History* [Em linha]. In *Entering the Minefields: the Creation of New History Museums in Europe*, EuNaMus Report 9. Linköping: Linköping University Electronic Press, 2012.
- HILMAR, Till – Narrating Unity at the European Union's New History Museum: A Cultural-Process Approach to the Study of Collective Memory. *European Journal of Sociology*. Vol. 57, n.º 2 (2016), pp. 297-329.
- HUISTRA, Pieter, MOLEMA, Marijn and WIRT, Daniek – Political Values in a European Museum. *Journal of Contemporary European Research*. Vol. 10, n.º 1 (2014), pp. 124-136.
- ITZEL, Constanze – The House of European History – A reservoir of the diversity and complexity of the memories of Europe. *Observing Memories, 1 – The magazine of EUROM*. Barcelona: University of Barcelona's Solidarity Foundation, 2017.
- KAISER, Wolfram – Clash of Cultures: Two Milieus in the European Union's "A New Narrative for Europe". *Journal of Contemporary Studies*. Vol. 23, n.º 3 (2015), pp. 364-377.

- KAISER, Wolfram, KRANKENHAGEN, Stefan and POEHLS, Kerstin – Exhibiting Europe in Museums. *Transnational Networks, Collections and Representations*. Nova Iorque e Oxford: Berghahn, 2014.
- KAISER, Wolfram – From Great Men to Ordinary Citizens? The Biographical Approach to Narrating European Integration in Museums. *Culture Unbound*. Vol. 3, 2011, pp. 385-400.
- KRANKENHAGEN, Stefan – Exhibiting Europe: The Development of European Narratives in Museums, Collections, and Exhibitions. *Culture Unbound*. Vol. 3, 2011, pp. 269-278.
- MACDONALD, Sharon – *Difficult Heritage, Negotiating the Nazi Past in Nuremberg and Beyond*. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2009.
- MACDONALD, Sharon – *Memorylands: Heritage and Identity in Europe Today*. Londres: Routledge, 2013.
- MACDONALD, Sharon – Museums, national, postnational, and transcultural identities. *Museums and Society*. Vol. 1, n.º 1 (2003), pp. 1-16.
- MACDONALD, Sharon – Museum Europe, Negotiating Heritage. *Anthropological Journal of European Cultures*. Vol. 17, n.º 2 (2008), pp. 47-65.
- MORK, Andrea – Constructing the House of European History. *European Commemoration: Locating World War I*. Estugarda: Instituto de Relações Internacionais, 2016, pp. 218-235.
- NORA, Pierre – Between Memory and History: Les Lieux de Mémoire. *Representations*, n.º 26 (1989), pp. 7-24.
- REMES, Anastasia and BEVERNAGE, Berber – *Memory, Identity and the Supranational History Museum: The House of European History. Creating a Place for Reflection and Debate or Constructing a European Master Narrative?*. Ghent: Universidade de Ghent, 2013. Tese de Mestrado.
- RIGNEY, Ann – Transforming Memory and the European Project. *New Literary History*. Vol. 43, n.º 4 (2012), pp. 607-628.
- SETTELE, Veronika – Including Exclusion in European Memory? Politics of Remembrance at the House of European History. *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 23, n.º 3 (2015), pp. 405-416.
- SHORE, Chris – Building Europe. The Cultural Politics of European Integration. Londres: Routledge, 2000.
- SIERP, Aline and WUSTENBERG, Jenny – Linking the Local and the Transnational: Rethinking Memory Politics in Europe. *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 23, n.º 3 (2015), pp. 321-329.
- TODOMUTA STUDIO – The House of European History. Bruxelas: Todomuta Studio, 2017.

**A DESUNIÃO EUROPEIA DO CONHECIMENTO. AS NOVAS TREVAS
DA EUROPA: CRISES, PAPÉIS, ATORES, DESAFIOS E CAMINHOS**

**THE EUROPEAN DESUNION OF KNOWLEDGE. THE NEW DARKNESS
OF EUROPE: CRISIS, ROLES, ACTORS, CHALLENGES AND ANSWERS**

Carlos Alves

ORCID: 0000-0003-3192-9632

Resumo: A herança da topografia iluminista e renascentista europeia está em ruínas. Sob os escombros da Europa dos valores e princípios jazem as vítimas do euroceticismo, do terror globalizado proveniente dos extremismos que encontram na sua desunião terreno fértil, de um sul economicamente resgatado de soberanias ameaçadas, mais os que tentam escapar das zonas de conflito a quem fecha as portas historicamente cooperantes. A sua força solidária e integradora esboroou-se, crescendo uma cumplicidade inoperante face à urgência de respostas humanitárias para os que escolhem a Europa (cada vez menos da livre circulação), motivados pela sua tradição colaboradora e de acolhimento, para se refugiar. Os descontentamentos transnacionais e intergeracionais assoberbaram as suas ruas e reclamam pela atenção dos seus dirigentes questionados na sua liderança. Do seu projeto abalado sobressai o

DOI | https://doi.org/10.14195/978-989-26-1634-6_8

ritmo de uma Europa, de construção inacabada e ameaçada, com déficit de entreaajuda, clube restrito e a duas velocidades desiguais: a do norte e a do sul. Um retrato analítico sistemático, histórico comparativo, incorporando dimensões políticas e sociais, permite evidenciar a miríade de variáveis e fatores que têm vindo a acentuar os ressentimentos políticos, religiosos e culturais na Europa. A sua sinopse evidenciará, infelizmente, como se verá, uma Europa falida no seu humanismo, desagregada, da qual nascem os obscurantismos nacionalistas e populistas que marcam as novas trevas europeias. A questão lapidar que urge responder é se a Europa dita da educação e do conhecimento, conseguirá revitalizar o seu projeto em crise. Isso exigirá, sem dúvida, (re)pensar o papel do poder político e dos diferentes atores, institucionais ou individuais, na (re)definição e desenvolvimento de uma Europa que se quer, efetivamente, do Conhecimento.

Palavras-chave: refugiados; austeridade; extremismos; crise; UE

Abstract: The heritage of the European illuminist and Renaissance topography is in ruins. Beneath the rubble of the Europe of values and principles lie the victims of euroscepticism, of globalized terror that coming from the extreme in the disunity find a fertile soil, the south economically rescued from threatened sovereignties, plus those trying to escape from the areas in conflict and whom Europe closes its historically cooperative doors to. Its supportive and integrated strength crumbled, increasing, therefore, an inoperative complicity towards the urge of humanitarian responses to those who choose Europe (less and less of the freedom of movement) motivated by its collaborative tradition to seek for shelter. The transnational

and intergenerational discontentment overwhelmed its streets claiming for the attention of its leaders questioned about their leadership. From this unfinished project, a threatened and incomplete Europe stands out, lacking in mutual assistance, as a restricted club with two unequal speeds: north and south. An analytic systematic portrait, historical and comparative, englobing political and social dimensions, shows the myriad of variables and factors that have been stressing the political, religious and cultural regrets throughout Europe. Its synopsis will show, unfortunately, a broken Europe concerning humanism, disaggregated, from which the nationalist and populist obscurantism was born and the new European darkness has emerged. The ultimate question is whether the so-called Europe of education and knowledge will be able to revitalise itself. That will, undoubtedly, require us to (re)think the role of the political power and the different actors, institutionalized or as individuals, in the (re)definition and development of a Europe of real knowledge.

Keywords: refugees; austerity; extremisms; crisis; EU

1. Uma ideia de Europa

É conhecido o passado europeu. De onde vem a Europa. Na atualidade palavras como crise, refugiados, austeridade, extremismos, populismo, terrorismo sobressaem no discurso quotidiano sobre a Europa, embora neste, também, coexistam termos como integração, cooperação, convergência. Este somatório justifica a pergunta que norteia a nossa reflexão: Exigirá a continuidade do projeto europeu

uma nova narrativa para a Europa? O que representa, afinal, a Europa? Que ideia fazemos desta?⁴⁴⁶.

Apesar do passado longínquo, a ideia de Europa é um fenómeno recente, ultrapassando a conceção geográfica a que está, fisicamente, associada, mas cuja materialidade não esgota a sua definição. Até ao final do século XVIII, a Europa era uma noção que englobava implícita ou explicitamente algumas assunções ao invés de se afirmar como uma noção de significação, nitidamente, demarcada.

A Revolução Francesa marcou, profundamente, o pensar sobre a Europa e no início do século XIX esta ideia, enquanto resultado de uma nova configuração na natureza e origens europeias, conquistou uma forma clara.

Há um rico reservatório de noções ligado à ideia da Europa mas, simultaneamente, não há um núcleo estável, uma identidade fixa, uma resposta definitiva sobre si⁴⁴⁷.

À discrepância de respostas subjaz para a ideia de Europa uma mistura de três conceitos relacionados: de algo a que chamamos Europa, uma perceção do que é ser europeu e a revelação histórica de esquemas para a unidade europeia⁴⁴⁸.

No século XXI as identificações do passado da Europa – definição geográfica, a liberdade política, a associação à cristandade, a ligação à cultura e civilização – permanecem relevantes⁴⁴⁹.

No entanto, talvez a discrição da Europa mais em voga seja «unidade na diversidade»⁴⁵⁰.

⁴⁴⁶ Cf. CHABOD, Federico – *Storia dell'idea d'Europa*. 1.ª edição de 1961. Org. de E. Sestan e A. Saitta. Bari: Laterza, 1995.

⁴⁴⁷ WILSON, Kevin and VAN DER DUSSEN, Jan – (*What is Europe?*) – *The History of the Idea of Europe*. Open University, London and New York: Routledge, 1995, pp. 10-11.

⁴⁴⁸ Idem, ibidem, p. 9.

⁴⁴⁹ Idem, ibidem, p. 11.

⁴⁵⁰ Idem, ibidem.

A pertinência atual da «ideia de Europa», de «uma Europa» e de uma «história da ideia de Europa» pode ser compreendida pela necessidade de contextualizar a crise europeia e o autismo que vem caracterizando o relacionamento entre os Estados-Membros da UE.

Mas, o que significa ser europeu? Para além da referência geográfica, a resposta aludirá a uma referência contextual recaindo sobre um conjunto de países que historicamente se evidenciaram pela diferença cultural, social, económica e física. Ser europeu significa partilhar um *background* linguístico, ético, artístico, arquitetural, científico e de lutas por territórios, recursos, rotas comerciais, poder e religião.

No entanto, o que significa ser europeu evoluiu nos últimos anos num sentido diferente, sem paralelo na história do continente.

Embora subsistam elementos herdados do passado, a Europa de hoje caracteriza-se por os estados europeus estarem disponíveis para colaborarem entre si juntando-se enquanto parte de uma união. Ser europeu significa pertencer a um bloco de países que não guerreiam entre si, assegurando a soberania com vista a uma segurança e prosperidade mútuas.

1.1. União Europeia (UE): a última manifestação do projeto europeu

1.1.1. Enquadramento teórico

A velha Europa, de rivalidades entre nações em que o sucesso nacional dependia unicamente da coesão interna, distingue-se da nova Europa, da integração entre nações que requer coesão entre as sociedades dos Estados-Membros da UE⁴⁵¹.

⁴⁵¹ JANNING, Josef and MÖLLER, Almut – *Leading from the centre: Germany's role in Europe*. London: The European Council on Foreign Relations, 2016.

No que diz respeito ao projeto da construção europeia das teorias e paradigmas conceituais relevantes para um enquadramento teórico⁴⁵² da integração europeia sobressai o paradigma supranacional. O federalismo faculta um entendimento da integração, de nível supranacional, por intermédio da criação de instituições para as quais os Estados transferem soberania, voluntariamente. No que diz respeito à UE foi privilegiada a dimensão económica e monetária, com a implementação do mercado interno e, especialmente, com o Tratado de Maastricht (1992) o qual estabeleceu a UEM, originando a transferência de competências dos Estados-Membros para instituições comunitárias.

Quanto ao funcionalismo e ao neofuncionalismo⁴⁵³, o primeiro considera que a forma mais segura de alcançar a integração e a paz é a cooperação em determinadas tarefas funcionais (tanto de natureza técnica como económica) e por intermédio da criação de novas estruturas institucionais no plano político, enquanto a teoria neofuncionalista atribui uma importância fundamental às instituições supranacionais para o progresso do processo de integração, num centralismo gradual das decisões a nível comunitário.

No início do processo de criação da CEE é reconhecível uma matriz neofuncionalista e, desta feita, supranacional e federal, consequência do êxito da CECA.

Em contraste com o neofuncionalismo, a tese intergovernamental (com fundamentos na teoria neorrealista⁴⁵⁴) surge fundamentada num modelo de cooperação interestatal, no qual os interesses dos Estados-Membros são determinantes na concretização do processo de integração.

⁴⁵² Relativamente à crise europeia consultar: KRIEGER, Tim et al. (ed.) – *Europe's Crisis: The Conflict-Theoretical Perspective*. Baden-Baden: Nomos, 2016.

⁴⁵³ Cf. Ernst B. Haas (1958) e David Mitrany.

⁴⁵⁴ Cf. Kenneth Waltz.

Não obstante a sua relevância, estes dois paradigmas (supranacional e intergovernamental) são insuficientes para quadro explicativo da construção europeia, suscitando o surgimento de uma nova conceptualização da UE como uma comunidade multinível⁴⁵⁵. Neste modelo, as decisões políticas da UE são desenvolvidas por uma rede interligada institucional ao nível supranacional, nacional e subnacional⁴⁵⁶, transferindo esta abordagem o enfoque da análise do projeto de construção europeia, da integração para a governação.

1.1.2. UE: contexto e síntese histórica

Mas, onde acaba a Europa e começa a UE?

Há uma esmagadora aceitação da indissociabilidade entre a Europa e a UE. Esta indistinção dá azo a pensar a UE como sendo a Europa ou que esta se esgota na UE. Não é verdade. A Europa não se esgota na UE. Até pelo número de países que a constituem (reconhecidos pela ONU são 50) que ultrapassam o número de Estados-Membros da União (28, com a adesão da Croácia, em 1 de julho de 2013).

Muitos políticos europeus acreditam que a resposta para o declínio europeu reside na UE, uma vez que uma Europa unida daria força económica e política à região, o que permitiria ombrear com os EUA⁴⁵⁷, mas «Europe is often more the result of a compromise

⁴⁵⁵ Aconselha-se a leitura de LOBO-FERNANDES, Luís – Da integração à governação europeia. Portugal, europeização e o carácter multi-sistémico da UE. *Nação e Defesa*, n.º 115 (2006), pp. 113-128

⁴⁵⁶ Cf. Peterson e Bomberg (1999).

⁴⁵⁷ ALESINA, Alberto and GIAVAZZI, Francesco – *The Future of Europe – Reform or Decline*. Cambridge: The MIT Press, 2006, p. 119.

based on who is more powerful at a meeting rather than on any economic or institutional rationale»⁴⁵⁸.

A UE é uma parceria económica e política única na história, construída sobre um conjunto de tratados e alicerçada sobre um corpo de instituições, em especial a Comissão Europeia (essencialmente o executivo da UE), o Conselho da União Europeia (representando os governos nacionais) e o Parlamento Europeu (representando os cidadãos da UE), simbolizando uma partilha voluntária de soberania entre 28 países, relativamente a um vasto domínio de áreas políticas. Os historiadores identificaram variados fatores que contribuíram para o processo de integração europeia, nomeadamente os interesses económicos vitais das nações europeias. No entanto, a força motriz foi a memória da guerra partilhada pelos europeus. O processo de integração, iniciado após a II Guerra Mundial, visava assegurar a paz no continente. No preâmbulo da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia* (proclamada no Conselho Europeu de Nice de 7 a 9 de dezembro de 2000) é referido que: «Os povos da Europa, estabelecendo entre si uma união cada vez mais estreita, decidiram partilhar um futuro de paz, assente em valores comuns»⁴⁵⁹.

Com o decorrer do tempo uma base estratégica política e económica foi adicionada para apoiar integrações adicionais.

Os países comprometeram-se com o processo de integração, harmonizando leis e adotando políticas comuns relativas a um conjunto extenso de matérias. Estabeleceram uma soberania partilhada que inclui áreas importantes como uma união aduaneira, política comercial comum, um mercado único no qual bens, pessoas e capital circulam livremente, uma moeda comum (euro), entrecruzando vários aspetos de política social e ambiental.

⁴⁵⁸ Idem, *ibidem*, p. 121.

⁴⁵⁹ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – Anotações relativas ao texto integral da Carta*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001, p. 11.

São várias as apostas da integração europeia: uma identidade europeia, uma união comum em que a autonomia da política monetária é trocada pelos Estados-Membros por maior credibilidade, vitalidade e força da economia, uma política de fronteiras e barreiras protecionistas ao comércio, originando um mercado livre e um maior desenvolvimento económico.

Uma síntese rápida da génese da UE remete para Richard Coudenhove-Kalergi que em 1923, impressionado pelas consequências dos conflitos armados da Primeira Guerra Mundial e apelando à união dos povos da Europa, fundou a União Pan-Europeia, um movimento que defendia a unificação da Europa. Em setembro de 1929, o primeiro-ministro francês Aristide Briand, defendeu uma união federal europeia, mas é no rescaldo da Segunda Guerra Mundial que os primeiros passos da cooperação política europeia têm início, até porque durante esse período a crise europeia parece ter atingido o seu auge.

Porém, com o fim da Segunda Guerra Mundial um outro conflito emerge caracterizado pela disputa por hegemonia política e económica: a Guerra Fria. No fim dos anos 1950, essa disputa usaria o espaço como cenário no que se designaria por Corrida Espacial. Apesar de pioneiros no mundo terrestre, marítimo e aéreo, os europeus não foram os primeiros exploradores do meio espacial e o início, em 4 de outubro de 1957, foi soviético com o lançamento do primeiro satélite artificial: o Sputnik.

Ressalve-se, no entanto, como parêntesis, que ao longo das últimas décadas, a Europa encetou esforços para desenvolver tecnologia espacial com vista a alcançar os seus concorrentes. No âmbito da PESC da UE, contam-se três agências: o Centro de Satélites da UE, o Instituto de Estudos de Segurança da UE e a Agência de Defesa Europeia (EDA). A 16 de novembro de 2000 é adotado, pela Comissão Europeia, o documento “European Strategy for Space” onde são estabelecidas as bases para o reforço da cooperação e coorientação da política espacial europeia (ESDA, 2003).

A 11 de novembro de 2003 a Comissão Europeia emite o *Livro Branco* intitulado *Space: a new European frontier for an expanding Union – An action plan for implementing the European Space policy* e a Europa reconhece a dimensão estratégica de que o Espaço se reveste (ESDA, 2008). O Galileo, projeto exclusivamente de uso civil lançado em 2002, é um sistema constituído por trinta satélites da responsabilidade da Comissão Europeia e da Agência Espacial Europeia.

Data importante para o projeto europeu, o dia 9 de maio de 1950 traduz a vontade de o ministro dos negócios estrangeiros francês, Robert Schuman, avançar com uma proposta revolucionária, nomeadamente o seu princípio fundamental da delegação de soberania num domínio limitado, mas decisivo.

A CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço surgiu oficialmente em 1952, um ano depois da assinatura do Tratado de Paris e com França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo como estados-membros fundadores. A década ficou marcada por dois grandes projetos falhados, a Comunidade Europeia de Defesa e a Comunidade Política Europeia e os líderes europeus avançaram para a criação da EURATOM e da Comunidade Económica Europeia, através do Tratado de Roma. Graças ao Tratado de Fusão, de 1965, todas estas organizações foram integradas numa só: Comunidades Europeias. O seu sucesso estimulou o interesse de outros países, pelo que em 1973, a Irlanda, a Dinamarca e o Reino Unido se tornam membros. A estes seguiram-se a Grécia, em 1981, Portugal e Espanha, em 1986.

Com o Tratado de Maastricht (1992), os Estados-membros, salvo algumas exceções, comprometeram-se em adotar uma moeda única até 1999. A última década do século xx incluiu um novo alargamento (Áustria, Finlândia e Suécia) e a assinatura do Tratado de Amesterdão (1997), que fez constar o Acordo de Schengen da arquitetura legal da União Europeia. A entrada no século XXI correspondeu a um novo Tratado (Nice, 2001) que serviu de preparação para a integração da

Eslovénia, Eslováquia, República Checa, Chipre, Estónia, Letónia, Malta, Polónia, Lituânia, Hungria como membros. Apesar da adesão da Roménia e Bulgária em 2007 e Croácia em 2014, as grandes mudanças nos anos seguintes contextualizam-se na crise financeira e económica.

2. Encruzilhadas: problemas, desafios, mudanças na UE

Embora a UE seja uma realidade política que garantiu aos povos da Europa paz, contribuindo para o seu desenvolvimento, está atualmente em crise⁴⁶⁰. Os eurofóbicos/eurocéticos contestam que o futuro dos seus países, num mundo globalizado e aterrorizado, passe por uma união que acarrete a dissolução das soberanias nacionais, por troca com a promessa de soberanias utópicas e compromissos irrealistas e o perigo real do ressurgimento de nacionalismos⁴⁶¹.

Em relação a estes, uma chamada de atenção contextualizando-os na expansão do intenacionalismo científico, cultural, económico e financeiro⁴⁶².

Recorrendo a Perry Anderson salienta-se que:

Whatever sense is given it, the meaning of internationalism logically depends on some prior conception of nationalism, since it only has currency as a back-construction referring to its opposite⁴⁶³.

⁴⁶⁰ Cf. GILLINGHAM, John – *The EU: An Obituary*. London: Verso, 2016.

⁴⁶¹ Cf. GELLNER, Ernest – *Dos Nacionalismos*. Lisboa: Teorema, 1998.

⁴⁶² Cf. 1.1. União Europeia (UE): a última manifestação do projeto europeu.

⁴⁶³ ANDERSON, Perry – Internationalism: a breviary. *New Left Review* 14, March-April, 2002, p. 5.

Segundo o mesmo autor:

The origins of modern national sentiment as a secular force go back to the eighteenth century. It was then that there erupted the two great revolutions that gave birth to the first ideological conception of the nation, as we understand the term today – the rebellion of the North American colonies against Britain, and the overthrow of absolutism in France. The American and French Revolutions, which effectively invented our idea of the nation as a popular collectivity, were products of societies that were among the most advanced of the time⁴⁶⁴.

Além do mais, «one of the most striking features of this Enlightenment patriotism was its universalism. Typically, it assumed a basic harmony between the interests of civilized nations»⁴⁶⁵. Porém, se é possível lamentar os dias, ainda recentes, quando em que «civilization of capital went its way with less sanctimony, there is no reason to suppose that this is the end of the road for what might be meant by internationalism. Its history is full of ironies, zig-zags, surprises. It is unlikely we have seen the last of them»⁴⁶⁶.

Uma desunião crescente face a matérias (dos refugiados, por exemplo) e discursos divisores do sul e norte europeus enfraquecem o internacionalismo/universalismo destes desejos, vontades e objetivos. Fazem com que o sentimento de justiça e equidade entre Estados-Membros se desgaste e a solidariedade fique comprometida, bem como as metas europeias, apesar das intenções dos continuadores do projeto europeu de acentuar uma união consonante com os princípios fundacionais do sonho europeu, defendendo que cada Estado-

⁴⁶⁴ Idem, *ibidem*, p. 7.

⁴⁶⁵ Idem, *ibidem*, p. 8.

⁴⁶⁶ Idem, *ibidem*, p. 25.

-Membro isolado perecerá ante a globalização e entre colossos como os EUA ou a China.

Serão fundados os receios relativamente ao futuro europeu ou não passarão de alarmismo exagerado? Do ponto de vista económico, segundo a revista *Global Finance Magazine*, num *ranking* publicado em fevereiro de 2017, baseado em dados do Fundo Monetário Internacional, de entre os países mais ricos do mundo de acordo com seu Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* medido em paridade do poder de compra (PPC), 15 dos 30 países mais ricos do mundo estão na Europa⁴⁶⁷.

Num exercício histórico-comparativo, o que mudou, afinal, para a Europa se encontrar na atual situação? Entre as maiores economias, os países asiáticos vão ganhando volume no PIB global. O seu avanço reforça o ocaso do processo de ocidentalização, iniciado com as grandes navegações do século XV, despontando um processo de orientalização do mundo, retomando uma hegemonia que existia antes da Revolução Industrial e Energética. Mudará a orientação económica do oeste para o leste, no século XXI?

Dados de 2017 suscitados por um levantamento do Banco Mundial (*Bird*) reconheciam estar localizados na Ásia e África os países que mais cresceriam. O PIB dessas nações cresceria em 2017 a taxas entre 6,9% e 8,3%. A conjuntura internacional em que o mundo era eurocêntrico alterou-se. Se a Europa Contemporânea se afirmou sob os auspícios da Revolução Industrial, no século XXI os ímpetus tecnológicos são policêntricos, florescendo na China, Índia e países depreciados pelo *status quo*. Em relação aos investimentos, são as nações em desenvolvimento que vão preenchendo o lugar de investidor principal, outrora ocupado pela Europa. Ao nível do conhecimento, a história recente e a inferioridade populacional, relativamente

⁴⁶⁷ Cf. The Richest Countries in the World. [Acedido a 20 de fev. 2018]. Disponível em: <https://www.gfmag.com/global-data/economic-data/richest-countries-in-the-world>.

à UE, não impedem os EUA de deterem 17 das 20 melhores universidades do mundo e terem obtido 40% dos Prémios Nobel até hoje atribuídos. O predomínio europeu na ciência e na tecnologia esboroou-se e o investimento em investigação e desenvolvimento de todos os países da UE juntos é inferior ao dos EUA ou da China.

O cenário de crise não é, todavia, novo para a Europa. Ao longo dos séculos XIV e XV o crescimento e a prosperidade europeus, estabelecidos desde o começo da Baixa Idade Média, deterioraram-se.

Durante o século XIV os centros urbanos e o comércio renascem agora de uma forma diferente. Formam-se novos centros urbanos (crescimento descontrolado) e o trabalho rural é preterido pela população face a atividades como o artesanato ou o comércio. Com as mudanças e crescimento dos centros urbanos surge a burguesia.

Aos problemas já existentes (falta de mão de obra para trabalhar no campo, seca, peste negra), entre os anos de 1337 e 1453 ocorre a “Guerra dos Cem Anos” (entre França e Inglaterra), devido às divergências de poder entre as duas dinastias existentes.

A burguesia mercantil consegue reunir as condições necessárias para tentar o estabelecimento de novas rotas comerciais, dando-se as grandes navegações marítimas (nas quais Portugal tem um papel fundamental) e o estreitamento da Europa com os continentes africano e asiático, ruindo o império feudal.

A grave crise do século XV que assolou a Europa e se fez sentir em Portugal, caracterizada nos inícios do século pela escassez cerealífera de matérias-primas, metais preciosos e mão de obra conduziu à procura de novos mercados de abastecimento, estimulando entre as classes (nobreza, clero, burguesia e povo) uma atração expansionista com grande motivação económica.

Já no século XVIII, a crise do crédito de 1772, originada em Londres, disseminou-se, rapidamente, pelo resto da Europa. Na sua *History of banking in Scotland*, William Kerr escreve:

The crisis of 1772, which formed the subject of our last chapter, although sharp and disastrous in its immediate effects, passed off more quickly and easily than might have been expected... The harvest of 1773 was fairly good, the fisheries excellent, the cattle trade active, and money cheap. Hardly had affairs resumed a satisfactory aspect, when the dark cloud of war cast its shadow over the land⁴⁶⁸.

Por seu turno, a Grande Depressão Capitalista, no século XIX, configurou-se como uma crise decorrente da evolução do sistema capitalista, cujas principais consequências na economia dos países industrializados se traduziram na falência das pequenas e médias empresas, na concentração do capital nas mãos de um número reduzido de capitalistas industriais, na busca de mercados consumidores externos (fora da Europa), nos continentes ainda não industrializados como a Ásia e a África e que deu início ao Neocolonialismo europeu.

Finda a I Guerra Mundial (1918), com os parques industriais europeus e explorações agrícolas destruídos, os EUA produzem e exportam em larga escala para o mercado europeu, gerando-se uma interdependência comercial, contestada, gradualmente, pela recuperação económica europeia. Porém, a partir de 1928 torna-se perceptível uma crise, observando-se uma queda brusca e generalizada nos preços dos produtos agrícolas no mercado internacional. A 24 de outubro de 1929 (“Quinta-Feira Negra”) a Bolsa de Valores de Nova Iorque entra em rutura, devido à grande oferta e queda abrupta no preço das ações. A Crise de 1929 (Grande Depressão) foi especialmente penalizadora para as nações europeias. De 1929 até 1933, a crise agravou-se. Todavia, em 1932, Roosevelt, eleito presidente dos EUA, deu início a um plano económico (“New Deal”)

⁴⁶⁸ Disponível em: https://archive.org/stream/historyofbanking00kerruoft/historyofbanking00kerruoft_djvu.txt. [Acedido a 20 de fev. 2018].

que passou a vigorar em 1933 e que permitiu a recuperação da economia norte-americana.

A atual crise dos refugiados também carece de novidade. A crise dos refugiados europeia é descrita como a pior do género desde a II Guerra Mundial, no final da qual se contavam cerca de 40 milhões de refugiados na região.

Depois de terminadas as hostilidades da II Guerra na Europa, entre outubro de 1945 e o final de 1947, mais de 11 milhões de alemães fugiram ou foram expulsos das suas casas, nomeadamente na Pomerânia, Silésia e Prússia Oriental. Mais de um milhão morreu durante a fuga e a expulsão. Entre 1939 e 1948, durante e no pós-guerra, o número de pessoas desenraizadas devido às fugas, às evacuações, a deslocalizações e aos trabalhos forçados atingiu perto de 46 milhões, só no centro e leste europeus.

Também no passado a UE atravessou dificuldades, nomeadamente, a crise financeira, a crise geopolítica que resultou do confronto no território da Crimeia ou a recusa da França e a Holanda em assinar o Tratado Constitucional europeu em 2005.

A construção de uma Europa unida não tem sido fácil e no passado a UE já teve de abandonar sonhos desajustados.

Porém, à promessa de os líderes europeus repensarem a integração europeia sucedeu apenas um *business as usual*.

Apesar de um debate desgastado, na atualidade, muitos líderes europeus reconhecem que se colocam à UE grandes desafios, designadamente, perante a necessidade de se tornar mais atrativa para os seus cidadãos, melhorar o seu desempenho económico e modernizar e credibilizar as suas instituições. Em muitos países europeus há um desencanto com o *establishment* e as elites políticas e económicas. O *Brexit* (e as suas negociações) pode desencadear discordância e ressentimentos entre os líderes políticos europeus.

O que falta à Europa e o que se lhe exige? Travar o declínio europeu não exige programas governativos, subsídios para investigação

e desenvolvimento, dinheiro público para infraestruturas, regulamentos ou incentivos pró-desenvolvimento, somente por em marcha os incentivos adequados para o investimento, arriscar, trabalhar e fazer investigação. O crescimento seguir-se-á, naturalmente, desde que os europeus não evoquem proteção para os desafios dos mercados⁴⁶⁹.

Contra as expectativas, o *Brexit* e a eleição de Trump suscitaram uma nova motivação entre os europeus. A UE deve ter um papel mais ativo e pronunciado na questão das migrações⁴⁷⁰, dos refugiados e terrorismo.

Ao nível da segurança e mobilidade, a crise dos refugiados e o terrorismo põem em causa o espaço *Schengen* de livre circulação, tornando-se a sua manutenção um dos maiores desafios do projeto europeu. Os líderes europeus têm de reinventar os relacionamentos com os outros países e com os seus próprios cidadãos, fazendo-os recuperar a confiança de que a Europa é capaz de salvaguardar os seus interesses.

É importante inverter uma certa retórica vazia, o dirigismo e uma excessiva confiança na coordenação de políticas⁴⁷¹ superiormente impostas e que são geradoras de mau estar em relação à UE⁴⁷².

A UE precisa de ter a habilidade política para enfrentar problemas tão diversificados como o crescente envelhecimento da sua população, a imigração e aumento das desigualdades inerentes a esse fenómeno e ser capaz de preservar a paz num mundo globalizado. Precisa reinventar as relações externas e com os seus próprios cidadãos, fazendo-os recuperar a convicção de que é capaz de os

⁴⁶⁹ “ALESINA, Alberto and GIAVAZZI, Francesco – *The Future of Europe – Reform or Decline*. Cambridge: The MIT Press, 2006, p. 172.

⁴⁷⁰ Cf. DIMITRIADI, Angeliki – *Deals without borders: Europe’s foreign policy on migration*. London: The European Council on Foreign Relations, 2016.

⁴⁷¹ Cf. CINI, Michelle, PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN, Nieves (eds.) – *European Union politics*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

⁴⁷² Idem, *ibidem*, p.131.

proteger e restaurar um consenso funcional entre estes e os Estados-Membros. O sucesso depende da sua capacidade de mobilizar para a construção de alianças exequíveis em vez de círculos concêntricos como a liderança franco-germânica, não continuar os seus objetivos universalistas de criação de um mundo à sua imagem e aceitar a sua natureza de exceção⁴⁷³.

3. Policrise europeia

3.1. Crise, que crises europeias? – ou a incapacidade da UE em gerir várias crises simultâneas

À dificuldade em enfrentar os estragos da crise financeira, somam-se as migrações, os ataques e ameaças terroristas, o aumento de movimentos populistas e o crescimento das economias emergentes. A Europa encontra-se estruturalmente num triângulo disfuncional, compreendendo políticas nacionais e europeias e mercados globais. Passa por dificuldades e a visão de Jean Monnet, pai fundador da integração europeia, está ameaçada.

Um mercado único de 500 milhões de consumidores permanece uma enorme atração económica para a maioria dos países europeus, mas falta à Europa a motivação que a impeliu no sentido da integração.

As questões dos refugiados, o *Brexit*⁴⁷⁴, o terrorismo, radicalismos e populismos são um amplificador das fragilidades europeias. Aliás, andam, até certo ponto, de mãos dadas uma vez que a campanha do

⁴⁷³ LEONARD, Mark – *L'Europe qui protège: Conceiving the next European Union*. London: The European Council on Foreign Relations, 2017.

⁴⁷⁴ BIRKINSHAW, Patrick, BIONDI, Andrea (eds.) – *Britain alone! The implications and consequences of United Kingdom exit from the EU*. Alphen/Rijn, The Netherlands: Wolters Kluwer: Kluwer Law International, 2016.

Leave, no Reino Unido, foi, também, inspirada por um medo aos refugiados e imigrantes, tendo como porta voz Nigel Farage, grande mentor do *Brexit*.

Quando se fala em crise europeia, o mais rigoroso seria falar em crises ou policrise, tendo em conta os domínios a considerar e o entendimento, a espaços difícil, de um remetente de 28 intervenientes, usando 23 línguas.

3.2. A crise económica

Definida como a maior crise económica e financeira desde a Grande Depressão de 1929, a grande crise que começou no mercado imobiliário em 2008 nos EUA, com os problemas no mercado hipotecário de alto risco americano (*subprime*), a queda do Lehman Brothers (setembro de 2008) e o colapso de várias instituições financeiras, derivada de um sistema financeiro de grande dimensão e desregulado e da falta de supervisão dos mercados, atingiu os mercados financeiros mundiais. No caso da Europa, a situação agravou os défices nacionais e em 2011 teve início a crise económica na Europa, em que os principais países europeus atingidos foram Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha.

Ocorreram vários resgates de Estados-Membros (Grécia em abril de 2010, Irlanda em novembro de 2010 e Portugal em abril de 2011) e países como a Espanha e a Itália ficaram ameaçados.

A UE instituiu algumas ações para enfrentar a crise, sobretudo, a implementação de um pacote económico anticrise (lançado em 27/10/2011), uma participação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Central Europeu (BCE) nas ações de enfrentamento da crise, a ajuda financeira aos países com mais dificuldades económicas e a definição de um Pacto Fiscal a ser ratificado em 2012 (o Reino Unido não o aceitou), cujos objetivos passavam por garantir o

equilíbrio das contas públicas europeias e criar sistemas de punição aos países que o desrespeitem.

Com a entrada de Mario Draghi para a liderança do BCE (novembro de 2011), em dezembro são avançados empréstimos de muito longo prazo com o intuito de devolverem tranquilidade aos grandes bancos da periferia.

Entre julho de 2013 e o início de 2015, apesar de uma maior estabilidade da Zona Euro, faz-se sentir a ameaça de deflação e o BCE (janeiro de 2015) confirma que vai avançar com um programa de compra alargada de ativos (destaque para a compra de dívida pública), reduzindo em março de 2017 as compras mensais para 60 mil milhões de euros.

3.3. Debilidades da resposta europeia

O esforço europeu foi alimentado, inicialmente, com montantes modestos, sendo as medidas específicas decididas ao nível de cada Estado. A resistência ideológica de alguns dirigentes à tomada de medidas anticíclicas mais agressivas, uma arquitetura institucional europeia e desadequada para enfrentar situações de crise, incapacidade dos líderes europeus de confrontar os defensores da austeridade (*Sparkurs*) e a aplicação de medidas recessivas, deixaram os cidadãos a viver no limite dos sacrifícios, principalmente em países como Portugal e Grécia.

É assinalável alguma descoordenação política da UE (só no final de 2008 houve um acordo sobre medidas a tomar cuja implantação de algumas remete para finais de 2009 e 2010) para resolver questões de endividamento público das nações do bloco. A estrutura da Zona Euro enquanto união monetária sem união fiscal não travou a crise e complicou a capacidade dos líderes europeus para encontrar soluções. À falta de sugestões alternativas da EU, destacam-se das

respostas europeias à crise controversas políticas de austeridade, causadoras de uma onda de protesto, com momentos bastante intensos no sul europeu, mais flagelado pela crise e onde foi mais visível o descontentamento.

A crise financeira de 2008 não é por si só responsável pela espiral descendente da Europa, uma vez que a crise europeia vai além da questão económica.

3.4. A crise das fronteiras

Durante séculos, as fronteiras foram para a Europa uma matéria controversa capaz de motivar guerras. No entanto, a promessa da UE de prosperidade por troca com a pausa na questão das fronteiras e das identidades foi suficientemente atrativa.

Mas os tempos mudaram, os países estão agora relutantes em abdicar da autonomia no controlo de fronteiras e a Europa não tem tido uma resposta convincente para o problema que o terrorismo e a crise dos refugiados obriga a repensar, em concreto a política de fronteiras abertas num mundo onde a migração ocupa preponderância.

Apesar da livre circulação de pessoas no espaço *Schengen*, em caso de crise migratória como a de 2015, os controlos nas fronteiras nacionais podem ser reestabelecidos durante um período de até dois anos. O controlo das fronteiras foi já imposto pela Dinamarca, Suécia, Noruega, Áustria e Alemanha tendo sido justificado na crise migratória e a França reestabeleceu os controlos após os atentados de novembro de 2015.

A Comissão Europeia ressaltou que a crise migratória não pode ser amiúde um argumento para prolongar os controlos.

3.5. A crise migrante

O mundo está no limiar da pior crise de refugiados desde a II Guerra Mundial, devido à fuga às guerras na Síria e Líbia e à instabilidade em outras áreas do Médio Oriente. Um grande número de pessoas paga a traficantes largas somas de dinheiro para os levar para a Europa que tem sido incapaz de lidar com este fluxo que cada vez mais vem atraindo um número crescente de indivíduos convencidos de que «A simple crossing of the border into the EU is more attractive than any utopia»⁴⁷⁵ e definir uma estratégia continental apta a resolver o problema.

A UE tratou de enterrar a cabeça na areia primeiro, encontrando na Grécia um bode expiatório, acusando-a de ser a causa do problema ao não controlar as suas fronteiras e fazer vingar as resoluções *Schengen*.

A crise de refugiados também assinala o regresso da divisão leste-oeste na Europa, uma vez que os países pós-comunista do leste europeu se recusam a acolher refugiados acusando Bruxelas e a Alemanha de tentar destruir as suas identidades. Medos anti-refugiados e anti-muçulmanos vão proliferando após os ataques terroristas em Paris e Bruxelas.

Para além da necessidade em proporcionar um abrigo digno e ajuda adequada, o fenómeno migratório e a crise humanitária associada que a Europa enfrenta exigem políticas globais baseadas na distribuição equitativa dos refugiados e no controle dos fluxos migratórios na origem, exigindo uma discussão alargada, cooperação internacional, investigação e medidas capazes de evitar o tráfico de migrantes, sendo ainda necessários o estabelecimento de acordos e

⁴⁷⁵ Cf. KRASSTEV, Ivan – *Beyond the Great Disruption: confidence is finally returning to Europe*. [Acedido a 20 de fev. 2018]. Disponível em: <https://www.newstatesman.com/politics/uk/2018/02/beyond-great-disruption-confidence-finally-returning-europe>.

medidas de segurança apropriadas que vão para além das intervenções militares e controlo fronteiriço no sentido de contrariar de uma forma sustentável o tráfico de refugiados e limitar-se a endereçar o problema para o sul europeu⁴⁷⁶.

Se em 2017 continuaram os elevados números de pessoas que chegaram aos países da UE, especialmente os que alcançam a Itália via norte de África, renovando a pressão sobre o leste das balcãs, a verdade é que a migração continuará a conduzir a política europeia em 2018⁴⁷⁷.

O desejo de reduzir o número de refugiados e migrantes a chegarem à Europa e daqueles a quem é concedido esse estatuto é um assunto que merece consenso a uma realidade que tem vindo a caracterizar a fragmentação política sentida na Europa: os partidos insurgentes.

3.6. A crise populista

O território europeu vem, particularmente, sendo assolado por convulsões no plano político. Recentemente, desde o voto no *Brexit* e a eleição de Trump em 2016, a paisagem política europeia mudou dramaticamente, fragmentando-se.

Seis meses após tomar posse como presidente dos EUA, Donald Trump já possuía uma longa lista de escândalos. Da demissão de Michael Flynn Conselheiro Nacional de Segurança (que se manteve no cargo apenas três semanas) e James Comey, diretor do FBI, às acusações de que Barack Obama colocara escutas na Trump Tower

⁴⁷⁶ GOWAN, Richard – *Bordering on crisis: Europe, Africa, and a new approach to crisis management*. London: The European Council on Foreign Relations, 2017.

⁴⁷⁷ SHAPIRO, Jeremy and HACKENBROICH, Jonathan – *Opportunities amid disorder: Europe and the world in 2018*. London: The European Council on Foreign Relations, 2017.

ao encontro entre Donald Trump Jr. com uma advogada russa durante a campanha eleitoral até à retirada dos EUA do acordo nuclear com o Irão em maio de 2018, as situações foram-se acumulando.

Em relação ao *Brexit*, uma sondagem da Sky News⁴⁷⁸, publicada em 29 março de 2018 com base na pergunta «Will the government get a good or bad Brexit deal?» obteve os seguintes resultados: Good 26%; Bad 50%; Neither 10%; Don't know 15%.

Em relação à pergunta «In hindsight, were we right or wrong to vote to leave the EU?», os resultados foram: Right 44%; Wrong 48%; Don't know 7%.

A palavra «populismo» tem, assim, terreno fértil para se desenvolver e começou a ecoar, frequentemente, no discurso relativo ao panorama político europeu, num universo multifacetado e específico dos vários contextos nacionais onde existe. Por vezes anti-UE e enraizados num nacionalismo económico, como sucede com o partido independentista do Reino Unido e outros elementos presentes na campanha do *hard Brexit*, regionalistas como sucede com os partidos separatistas catalães e da liga norte (*Lega Nord*) em Itália, sob uma forma nostálgica, num nacionalismo nativista como a Frente Nacional em França ou como rejeição à burocracia a favor de uma abordagem empresarial para desafiar a globalização como sucede com o primeiro ministro checo Andrej Babis. A diversidade do fenómeno populista é tão grande que o rótulo *catch-all* é cada vez menos rigoroso e útil para descrever o que sucede na UE.

No entanto, no seu todo estes movimentos assinalam que ideias políticas mais extremas vão ganhando influência pela Europa e que os partidos populistas vão corroendo os seus rivais *mainstream* do sistema eleitoral⁴⁷⁹.

⁴⁷⁸ Disponível em: https://interactive.news.sky.com/AOP_TABS_230318.pdf. [Acedido a 20 de fev. 2018].

⁴⁷⁹ SHAPIRO, Jeremy and HACKENBROICH, Jonathan – *Opportunities amid disorder: Europe and the world in 2018*. London: The European Council on Foreign Relations, 2017.

Por toda a Europa, no xadrez político, as elites políticas tradicionais vão sendo desafiadas por novos, mais pequenos e mais ágeis partidos tanto da esquerda como da direita que vão ganhando cargos e ocupando lugares em diversos Estados-membros, capturando a agenda política e forçando os partidos tradicionais a adotar novas políticas, usando a sua arma de eleição: o referendo.

Estes partidos insurgentes vão conquistando lugares em parlamentos locais, regionais nacionais e europeus. Participam em governos, como sucede na Bulgária com a Frente Patriótica, na Finlândia com o Partido dos Verdadeiros Finlandeses (Timo Soini ocupa o lugar de ministro dos negócios estrangeiros), na Grécia com o *Syriza* e os Gregos Independentes (partido conservador eurocético), na Hungria a União Cívica Húngara (*Fidesz*), na Letónia a Aliança Nacional, na Lituânia o Partido da Ordem e Justiça e o Partido Trabalhista, Lei e Justiça na Polónia e a Direção-Social-Democracia (SMER-SD) e o Partido Nacional Eslovaco são dois dos quatro partidos coligados que governam a Eslováquia.

Detêm 1329 lugares em 25 países da UE, desempenhando um papel direto na governação em oito Estados-membros⁴⁸⁰. Vão pondo em causa visões pré-estabelecidas acerca das decisões políticas. Vai alastrando um ceticismo em torno do intervencionismo europeu ou americano, em particular no médio oriente, expresso por partidos que vão desde o irlandês *Sinn Féin*, o britânico *UKIP*, a Frente Nacional e o Partido Comunista franceses, os alemães *AfD* e *Die Linke*, o húngaro *Jobbik* (Movimento por uma Hungria Melhor) e o italiano Movimento Cinco Estrelas.

Os resultados das eleições de 2017 não assinalam o fim deste momento populista. Apesar das derrotas, os partidos anti-sistema

⁴⁸⁰ DENNISON, Susi and PARDIJS, Dina – *The world according to Europe's insurgent parties: Putin, migration and people*. London: The European Council on Foreign Relations, 2016.

vão conquistando uma maior expressividade, nomeadamente na Alemanha. Continuamos a ver aumentar as tendências autoritárias (como sucede na Polónia e Hungria) mesmo no interior da UE e a ver melhorar o desempenho dos partidos eurocéticos⁴⁸¹ e, apesar de Marine Le Pen e Geert Wilders não terem conquistado o poder na primavera de 2017, os fatores que alimentam o populismo continuam a fazer-se sentir na Europa⁴⁸².

3.7. As soberanias nacionais e a crise independentista/separatista

Bruxelas tem desenvolvido um conjunto de regras sobre políticas sociais que vêm infringindo a autonomia nacional de modo desnecessário⁴⁸³. Durante a crise económica ecoaram receios, designadamente nos países resgatados, de atropelos às soberanias nacionais.

A Catalunha ganhou valência de símbolo para os nacionalismos na Europa, mas o País Basco, Escócia, Flandres, Vêneto, Córsega e outros territórios europeus têm ambicionado a independência ou a autonomia em relação ao seu Estado de tutela.

A crise catalã forçou Bruxelas e os Estados-membros a decidirem sobre a natureza da própria UE.

É ela, primeiramente, um projeto supranacional que procura transcender o estado soberano? Ao que parece é demasiado intrusiva para ser compatível com a soberania do Reino Unido e não transcendeu

⁴⁸¹ SHAPIRO, Jeremy and HACKENBROICH, Jonathan – *Opportunities amid disorder: Europe and the world in 2018*. London: The European Council on Foreign Relations, 2017.

⁴⁸² YOUNGS, Richard – *Europe Reset: New Directions for the EU*. Brussels: Carnegie Europe, 2017.

⁴⁸³ ALESINA, Alberto and GIAVAZZI, Francesco – *The Future of Europe – Reform or Decline*. Cambridge: The MIT Press, 2006, p. 124.

suficientemente a soberania dos restantes Estados-membros para tornar as instituições funcionáveis⁴⁸⁴.

Nos últimos anos tem-se acentuado a tendência em várias regiões europeias de aumentar a sua autonomia ou até alcançar a independência, assinalando um ressurgimento do separatismo europeu. Estes movimentos separatistas ganharam mais força a partir de 2009 com a crise da dívida pública da zona euro, o que agravou as situações financeiras dos respetivos países e intensificou o seu crescimento. A já enfraquecida harmonia da Europa teve no *Brexit* mais um importante episódio na já comprometida unidade europeia.

O *Brexit* assinala a saída do Reino Unido da União Europeia, a qual tem sido um objetivo político perseguido por vários indivíduos, grupos de interesse e partidos políticos. O Reino Unido ingressou na Comunidade Económica Europeia (CEE), a precursora da UE em 1973 e já em 1975 foi realizado um referendo sobre a permanência ou não do país na CEE, sendo o resultado da votação favorável à permanência.

No referendo de 23 junho de 2016, 51,9% dos britânicos votaram a favor da saída do bloco, enquanto que 48,1% optaram pela permanência. A vitória do *Brexit* deu início a negociações sobre a saída, num ritmo lento, próprio da complexidade do assunto.

Conclusões a tirar? É a própria integração europeia que se ressent. Poderá o episódio ser considerado um revés na integração com efeito dominó ou um mero incidente isolado?

Parece óbvio que, pelo menos, a UE só parece ser capaz de lidar com uma crise de cada vez⁴⁸⁵.

⁴⁸⁴ Cf. SIMMS, Brendan – *Europe's hidden fractures – The continent's old crises have not been resolved*. [Acedido a 20 de fev. 2018]. Disponível em: <https://www.newstatesman.com/world/europe/2017/11/europe-s-hidden-fractures>.

⁴⁸⁵ Cf. MÜNCHAU, Wolfgang – A history of errors behind Europe's many crises, *Financial Times*. [Acedido a 20 de fev. 2018]. Disponível em: <https://www.ft.com/content/2cca51ea-f1c1-11e5-aff5-19b4e253664a>.

3.8. *A crise das instituições europeias e a perda de credibilidade da UE vs. integração participativa*

O euroceticismo vai grassando pela Europa sob a forma pragmática de uma descrença na sustentabilidade do projeto europeu ou de padrões socioculturais dominantes e resistência ideológica, por exemplo, como uma asserção da identidade nacional.

A paisagem europeia vai sendo reestruturada pelo crescimento de forças anti-UE, partidos nacionalistas-populistas de extrema-esquerda ou direita. É tangível a necessidade de monitorização e responsabilização (*accountability*) das instituições europeias, uma vez que essa lacuna enfraquece a ação da própria EU⁴⁸⁶.

Apesar da falta de consenso académico na determinação do alcance e dimensão, a incapacidade de lidar com o défice democrático anterior à crise das dívidas soberanas que atormentou a Europa contribuiu para enfraquecer a UE e a legitimidade democrática nacional, aumentando franquezas pré-existentes⁴⁸⁷. A interpretação da UE como um clube elitista que autoelege para os lugares quem bem entende faz com que o parlamento europeu, enquanto única instituição da UE eleita diretamente tenha um papel importante quanto aos *checks-and-balances* em nome dos cidadãos europeus, apesar de não possuir a legitimação dos parlamentos nacionais⁴⁸⁸.

A inexistência de um único *demos* europeu significa que uma liderança democrática é excluída e, deste modo, a UE tem tido que recorrer a uma combinação de legitimidade democrática indireta através dos estados-membros, instituições não-democráticas como a

⁴⁸⁶ DEMETRIOU, Kyriakos N. (Ed.) – *The European Union in Crisis – Explorations in Representation and Democratic Legitimacy*. London: Springer, 2015, p. xii.

⁴⁸⁷ Idem, *ibidem*, p. v.

⁴⁸⁸ WERTHER, Patrick B. (Ed.) – *Europe Financial Crisis and Security Issues* (European Political, Economic, and Security Issues). Hauppauge, New York: Nova Science Pub. Inc, 2011, p. xv.

Comissão Europeia, o Tribunal Europeu de Justiça, o Banco Central Europeu e o Parlamento Europeu com poderes limitados, pela qual o Conselho Intergovernamental Europeu e o Conselho de Ministros não são responsáveis⁴⁸⁹.

O Tratado de Lisboa fez alterações para os mecanismos processuais internos de decisão da UE, espelhando as suas preocupações acerca da responsabilização democrática e transparência no *policy-making* da UE, concedendo um maior papel ao Parlamento Europeu, aos parlamentos nacionais e às iniciativas dos cidadãos⁴⁹⁰.

Uma Europa alternativa, após diferentes elementos da policrise terem acentuado o défice democrático da UE, é motivada por uma configuração *bottom-up* baseada na participação dos cidadãos, reconquistando-os – uma Europa participativa⁴⁹¹ – que sirva de chapéu para as diferentes políticas e escolhas dos cidadãos que precisam de reconhecer a UE como empoderadora em vez de proibitiva e didática e em gradual processo *bottom-up* e não baseada numa elite supostamente iluminada e bem intencionada, num modelo de integração que consiga um equilíbrio entre papéis ativos para os cidadãos, atores nacionais, estados nação e regras europeias e que não privilegie a tradicional noção de soberania nacional, mas antes que conceba e tire partido da esfera democrática nacional, entendendo-a como uma componente vital de um novo processo de integração participativa⁴⁹².

⁴⁸⁹ HAYWARD, Jack (ed.) – *Leaderless Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 1-4.

⁴⁹⁰ WERTHER, Patrick B. (Ed.) – *Europe Financial Crisis and Security Issues* (European Political, Economic, and Security Issues). Hauppauge, New York: Nova Science Pub. Inc, 2011, p. xvi.

⁴⁹¹ Cf. BUSSHCHAERT, Gautier – *Participatory Democracy, Civil Society and Social Europe: A Legal and Political Perspective*. Antwerpen: Intersentia, 2016.

⁴⁹² YOUNGS, Richard – *Europe Reset: New Directions for the EU*. Brussels: Carnegie Europe, 2017.

A partilha de responsabilidades entre Bruxelas e os governos nacionais tem divergido destes princípios.

3.9. Crise de liderança

Não existe nenhuma liderança política que assuma e defenda uma agenda radicalmente diferente para a UE. A Alemanha é a chave para o futuro europeu, como tem sucedido no último século⁴⁹³ e na última década esta tem tido um papel de natural liderança nos assuntos económicos e monetários da UE (a que se tem somado matérias de política externa e segurança devido à necessidade de responder aos conflitos e crises na Europa), o que levanta a questão de como deve lidar o resto da Europa com este poder germânico⁴⁹⁴.

Mas porque razão foi a gestão da integração europeia incapaz de gerar uma liderança clara e reconhecível? A resposta pode residir numa certa impotência relativamente ao poder (*powerlessness*) da Europa e numa crescente defesa da soberania nacional residual, a que se junta um receio de um remoto, centralizado e intrusivo autoritarismo. O ataque às burocracias de Bruxelas e a um alegado super estado europeu inibiram a UE de qualquer possibilidade de uma liderança dominante, conduzindo a uma partilha de poder pelos representantes das nações e à promoção de uma estratégia integracionista com avanços e recuos. De uma multiplicidade de interações obscuras vão resultando compromissos estabelecidos com as elites de origem imprecisa. A UE vem evoluindo para uma política policên-

⁴⁹³ Cf. ASH, Timothy Garton – *The Crisis of Europe – How the Union Came Together and Why It's Falling Apart*. [Acedido a 20 de fev. 2018]. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2012-08-16/crisis-europe>.

⁴⁹⁴ JANNING, Josef and MÖLLER, Almut – *Leading from the centre: Germany's role in Europe*. London: The European Council on Foreign Relations, 2016.

trica, pluralista e consensual com um mega sistema confederacional de consensos na tomada de decisão pelas elites dos Estados-membros.

Assim, com o intuito de não comprometer a soberania nacional ao longo das etapas da integração, a Europa foi preterindo uma liderança visível a favor da dispersão das elites e de evitar a emergência de uma liderança sem restrições. A incapacidade para legitimar uma liderança identificável tem tomado como garantida as posições dos cidadãos, satisfazendo-se com manifestações simbólicas da identidade europeia (bandeira, hino, etc.)⁴⁹⁵.

O uso preferencial da expressão «governança» em vez do termo mais preciso «governo» reflete uma aceitação implícita da ausência de uma liderança institucionalizada efetiva⁴⁹⁶. Como consequência, a falta de liderança da UE em assuntos relacionados com política externa e segurança permanecem perseguidos por divisões⁴⁹⁷.

3.10. O efeito Macron

Emmanuel Macron tem conseguido que a UE recupere o seu atrativo e fomentado ambiente mais otimista na Europa, condenando as maquinações antigas da UE e insistindo num novo desenho. O seu verdadeiro plano político ambiciona uma soberania total pela troca da ilusória soberania nacional por uma participação democrática numa soberania europeia mais alargada. Para tal, afrontando a resistência interna e externa que se antecipa, propõe um orçamento para a zona euro; um ministro das finanças com a capacidade para autorizar investimentos e supervisionar a economia, responsável por um

⁴⁹⁵ HAYWARD, Jack (ed.) – *Leaderless Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 1-4.

⁴⁹⁶ Idem, *ibidem*, p. 9.

⁴⁹⁷ Idem, *ibidem*, pp. 305-311.

«parlamento da zona euro» saído de uma reunião mensal de representantes dos legislativos estatais; impostos, convergência social e energética (acordada em dois anos e alcançada em dez); obrigatoriedade de uma política externa e fronteiriça conjunta. Ao contrário da prática habitual da UE, estas mudanças radicais devem ser alvo de um processo de consulta europeia alargada, envolvendo a ratificação por referendo ou pelos parlamentos dos Estados-membros⁴⁹⁸.

Do cenário da crise remanesce a pergunta se será essa situação suficiente para motivar a superação da inércia e da fragmentação inerente aos interesses nacionais que no passado impossibilitou o despontar na UE de liderança⁴⁹⁹.

4. O regresso da Europa?

Na última década uma crise com multicamadas infetou a UE, que se tem batido pela manutenção da zona euro, defendido das recriminações relativas ao influxo de refugiados e migrantes que têm despoletado tensões entre os Estados-membros e visto aumentar as posições populistas *anti-establishment* e o Reino Unido votar pela saída da união. Uma série de ataques (Paris, Nice, Bruxelas, Berlim, Londres, Barcelona, entre outros) tem intensificado nos cidadãos o sentimento de insegurança e colocado a capacidade da UE de manter a segurança em questão.

Os pilares da integração europeia estão enfraquecidos. A capacidade de funcionar como um projeto de reconciliação e de fomento da paz construída em torno de uma integração num mercado liberal

⁴⁹⁸ Cf. SIMMS, Brendan – *Europe's hidden fractures – The continent's old crises have not been resolved*. [Acedido a 20 de fev. 2018]. Disponível em: <https://www.newstatesman.com/world/europe/2017/11/europe-s-hidden-fractures>.

⁴⁹⁹ HAYWARD, Jack (Ed.) – *Leaderless Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 305.

da UE está abalada. Aumentam o número de vozes solicitando mudanças, acreditando ser a altura para uma mudança de rumo e que novas formas de cooperação são necessárias e que a UE precisa de se reinventar para sobreviver⁵⁰⁰.

Porém, não passará o anunciado regresso da Europa de uma tentativa de sobrevivência da UE? Afinal, nenhuma das crises anteriores foi resolvida – a crise da zona euro, o conflito Rússia-Ucrânia, a crise dos refugiados – e a estas juntaram-se novas como a crise da Catalunha e o *Brexit*. Em rigor, no final de 2016 era mais visível o espectro do declínio. Apesar disso, o *Brexit* e a eleição de Trump também proporcionaram um sentimento de solidariedade entre alguns líderes europeus e a eleição do euro entusiasta, Emmanuel Macron, em França, pode ser determinante. Já em 1989 a UE teve uma oportunidade histórica de renascimento inspirada nas sinergias derivadas dos levantamentos dos países, sob domínio comunista, do leste europeu.

4.1. Razões para otimismo

No geral, a UE tem sido bem-sucedida e o desenvolvimento económico, bem-estar, proteção social e um mercado comum têm sido prioridades. Apesar das imperfeições das suas instituições e políticas, das suas ameaças e do seu intrincado, a resposta para os problemas europeus está na natureza e capacidade da própria Europa: na sua capacidade de participação e liderança militar, potencial económico e num vantajoso *soft power*, de que é detentora, vital para a paz global, importante para os objetivos referentes à política externa através da sua

⁵⁰⁰ YOUNGS, Richard – *Europe Reset: New Directions for the EU*. Brussels: Carnegie Europe, 2017.

capacidade para disseminar e manipular ideias, informações e instituições que ajudam a persuadir os países a agirem de determinado modo.

Um tipo importante deste *soft power* é a construção de instituições multilaterais atrativas para a adesão. Os europeus são os maiores apoiantes de instituições regionais e globais e o seu compromisso começa não só com a UE e o seu círculo de acordos com os vizinhos regionais mas também a sua influência na gestão da interdependência económica, direitos humanos, ambiente, desenvolvimento e saúde ao nível global.

Outra razão para otimismo é que a Europa mantém alianças duráveis como a estabelecida com os EUA. Também ao nível da língua os europeus gozam de vantagens, uma vez que as segundas línguas são maioritariamente europeias, nomeadamente o inglês, a que se junta o relevante papel do francês e espanhol⁵⁰¹.

O *'EU Cohesion Monitor'* avalia informação de 28 Estados-membros para medir os níveis de coesão (estrutural, participação em políticas comuns, proximidade geográfica entre estados, coesão individual, medindo o comprometimento e experiências com e em torno da UE) na Europa. Contrariando as expectativas, os níveis de coesão identificados aumentaram entre 2007 e 2017 ficando, todavia, claro que devido às tendências divergentes de coesão na UE, estratégias de união devem ser desenvolvidas e os decisores políticos, instituições e organizações da sociedade civil devem fazer um esforço para fortalecer a ligação individual encorajando os cidadãos a interagir com outros cidadãos da EU⁵⁰².

⁵⁰¹ MORAVCSIK, Andrew – *Europe Is Still a Superpower – And it's going to remain one for decades to come*. [Acedido a 18 de fev. 2018]. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>.

⁵⁰² JANNING, Josef – *Crisis and Cohesion in the European Union: A Ten-Year Review*. London: The European Council on Foreign Relations, 2018.

Importância destes dados? A coesão envolve confiança e a gestão de expectativas, sendo um compromisso a longo prazo que une os atores e os cidadãos entre si⁵⁰³.

Uma ressalva acresce destes elementos: a evidência de que não existe uma mas várias narrativas europeias em termos de coesão e insistir numa única será contraproducente⁵⁰⁴.

4.2. *Imaginação, determinação, flexibilidade, coordenação, cooperação e convergência*

Em agosto de 2010 podia ler-se na *Foreign Policy*: «Europe can no longer ignore the reality that the days of slow but steady 'Eurozone convergence' are finished – possibly forever»⁵⁰⁵. De acordo com o *Livro Branco sobre o Futuro da Europa* (2017), que reflete sobre a competitividade e influência da Europa no futuro, a única forma desta preservar a posição no contexto internacional é através da cooperação (desafiada pelo *Brexit*) entre países.

A Europa tem uma sólida rede de normas informais, procedimentos, instituições que encorajam a coordenação política e que se estende, por exemplo, a operações militares conjuntas. Mesmo quando a UE não está mandata ou coordena uma resposta política, as leis nacionais convergentes, estratégias e interesses dos estados europeus geralmente produzem políticas mútuas que se reforçam reciprocamente⁵⁰⁶.

⁵⁰³ JANNING, Josef – *Keeping Europeans together*. London: The European Council on Foreign Relations, 2016.

⁵⁰⁴ Idem, *ibidem*.

⁵⁰⁵ Cf. Europe's next crisis? Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2010/08/31/europes-next-crisis/>. Consultado em: 20/02/18.

⁵⁰⁶ MORAVCSIK, Andrew – *Europe Is Still a Superpower – And it's going to remain one for decades to come*. [Acedido a 18 de fev. 2018]. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>.

A ideia de adotar modos flexíveis de cooperação é parte intrínseca do histórico europeu e de uma união próxima. As pressões internas e externas têm levado a UE a focar-se na cooperação e resultados mais do que na integração e uma massa crítica de países concorda com uma mais flexível cooperação europeia⁵⁰⁷.

O teste aos governos europeus e às suas instituições em circunstâncias difíceis exige imaginação, determinação, flexibilidade e a capacidade de gerar desenvolvimento, imprescindíveis para o *reboot* da Europa, em tempos de divisão na UE. Os cidadãos europeus perderam a confiança na Europa para resolver os seus problemas e ela perdeu a imunidade proporcionada pela sua capacidade de manter a paz e originar progresso.

4.3. *É a Europa à prova de crise?*

Será a resiliência europeia suficiente para a fazer à prova de crise ou a Europa não passará hoje de uma velha relíquia do passado? A Europa tem potencial para manter, pelas gerações vindouras, a sua influência global no que diz respeito às suas capacidades militares, resultados económicos nominais e *per capita*, a sua competitividade nos negócios e investimento, a atratividade intrínseca das suas ideias simbólicas e instituições e de ser um superpoder capaz de ombrear como os EUA e a China.

A capacidade de cooperação entre os estados europeus é frável e as disputas originadas pelas migrações, radicalismos, *Brexit*, o ressurgimento russo e o crescimento lento comprometem só até certo ponto o projeto europeu, sendo que as crises têm tido pouco impacto no estatuto de superpoder da Europa. As suas instituições centrais, incluindo o mercado comum, normas públicas como no caso do am-

⁵⁰⁷ Möller e Pardijs, 2016.

biente, a política comercial comum, política agrícola, ajuda externa, controlo das fronteiras permanecem, fundamentalmente, intocadas; não são alvos da crítica do euroceticismo e outras políticas incluindo as matérias de política externa, defesa, anti-terrorismo e anti-crime, ajuda externa, sanções, diplomacia e políticas de desenvolvimento só necessitam de coordenação informal ou cooperação tácita⁵⁰⁸.

4.4. O futuro da Europa (do Conhecimento)

Espalhados pela literatura vão surgindo cenários antevendo o futuro da Europa, contrariando ou apresentando-se como opção para os quadros apocalípticos dos descrentes do projeto europeu. Em *Europe in 2030: four alternative futures*⁵⁰⁹ as hipóteses vão de 1) uma Europa que falha, em que os estados-nação são incapazes de construir uma união mais forte, deixando-os vulneráveis à crescente penetração dos poderes externos neo-imperialistas; 2) um núcleo europeu forte, assumindo que em 2030 a Europa será diferente de 2017, em que o centro mantém-se, mas só este; 3) um revivalismo atlântico em que a UE e a Nato falharam; até 4) uma China forte que subverteu a ordem europeia que conhecemos hoje, aumentando lentamente a sua influência pela Europa.

Estes cenários, cobrindo um amplo espectro de futuros para a Europa, incluem possibilidades mais disruptivas ou próximas do presente, embora sobressaia a convicção de que os interesses e valores europeus estão em risco, num mundo volátil e frágil, com o regresso da velha geopolítica, permanecendo a pergunta se a Europa

⁵⁰⁸ Cf. MORAVCSIK, Andrew – *Europe Is Still a Superpower – And it's going to remain one for decades to come*. [Acedido a 18 de fev. 2018]. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>.

⁵⁰⁹ SIMÓN, Luis and SPECK, Ulrich (Eds.) – *Europe in 2030: four alternative futures*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2017, p. 7.

conseguirá manter a coesão e desenvolver as capacidades que lhe permitam ser um ator global, quer numa moldura de uma forte relação transatlântica ou de uma Europa unida, sendo a alternativa tornar-se num recreio à mercê de outros poderes. Caberá à Europa decidir o seu papel⁵¹⁰.

Também o *Livro Branco sobre o futuro da Europa – Reflexões e cenários para a UE-27 em 2025* identifica os fatores determinantes do futuro da Europa e cinco cenários para a Europa em 2025⁵¹¹, partindo do princípio de que os 27 Estados-Membros avançam em conjunto, enquanto União e que contribuirão para orientar o debate sobre o futuro da Europa e vislumbrar a possível situação do estado da União em 2025, em função das escolhas feitas conjuntamente, a saber:

Cenário 1: Assegurar a continuidade;

Cenário 2: Restringir-se ao mercado único;

Cenário 3: Fazer «mais», quem quiser «mais»;

Cenário 4: Fazer «menos» com maior eficiência;

Cenário 5: Fazer muito «mais» todos juntos⁵¹².

E qual é o lugar do conhecimento e da educação na reescrita da narrativa futura do projeto europeu? Antes de mais, o que é isso de uma Europa do Conhecimento? Algumas palavras resumem, por excelência, a resposta: renascimento, Iluminismo, humanismo, mas também cartesianismo, idealismo, existencialismo. A Europa do Conhecimento é uma Europa de correntes, personalidades, movimentos (políticos, artísticos), ciência, artes, valores e ideais, para começar

⁵¹⁰ Idem, *ibidem*.

⁵¹¹ Cf. p. 8.

⁵¹² Cf. Os cinco cenários: apresentação geral por política (Anexo 2, p. 29).

de igualdade e fraternidade onde cabe, obrigatoriamente, a primazia da liberdade.

Na atualidade, a expressão (frequente) inclui objetivos de construção de uma educação superior europeia baseada no processo de Bolonha. Este acordo intergovernamental europeu, visa criar um Espaço Europeu de Ensino Superior, facilitador da mobilidade dos estudantes nos Estados-membros do acordo. Tornar realidade a mobilidade através de programas como o *Erasmus*, programas de cooperação científica, visando incentivar a investigação e a inovação. Os programas educacionais como o Comenius, nas escolas, Leonardo da Vinci, para a formação profissional e o Grundvig, para o ensino de adultos definem o empenho europeu nos setores da educação e cultura.

O Erasmus+ (que se prolonga até 2020) é o programa da UE para a educação, formação, juventude e desporto, contando com um orçamento de 14,7 milhões de euros, contando proporcionar a mais de 4 milhões de europeus oportunidades de estudo, formação, aquisição de experiência e voluntariado no estrangeiro. Não oferece apenas oportunidades aos estudantes, sendo resultante da fusão de sete programas anteriores, visando alargar as oportunidades a uma grande variedade de pessoas e organizações⁵¹³.

O Europa Criativa⁵¹⁴ é o programa da União Europeia de apoio aos sectores cultural e criativo, com uma duração de 7 anos (2014-2020) e um orçamento de 1,4 mil milhões de Euros.

⁵¹³ «O programa Erasmus+ tem como objetivo contribuir para a Estratégia Europa 2020 para o crescimento, o emprego e a equidade e a inclusão sociais, bem como para o quadro estratégico da UE em matéria de educação e formação EF2020.» Cf. O que é o Erasmus+? Disponível em: http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about_pt. [Acedido a 8 de mai. 2018].

⁵¹⁴ Cf. <http://europacriativa.eu/pt/> e Supporting Europe's cultural and creative sectors. Disponível em: <https://ec.europa.eu/culture/>. [Acedido a 8 de mai. 2018].

A agenda para a Educação e Ciência (Horizonte 2020, o maior programa de investigação multinacional do mundo), identifica três prioridades: excelência científica, liderança industrial, desafios sociais.

Em termos de balanço, na educação encontramos cinco pontos principais: mobilidade, qualidade, acesso alargado, transparência, globalização, reconhecimento de graus académicos⁵¹⁵.

Face ao exposto e tendo em consideração a quantidade de universidades, institutos de investigação, *think tanks* e organizações ligadas ao conhecimento, juntando a isso as tecnologias da informação em contínuo desenvolvimento acessíveis a um número crescente de indivíduos, faz sentido afirmar que a Europa possui, no que ao conhecimento concerne, um estatuto sem paralelo no seu passado.

Porém, embora de todos os domínios da vida social, a cultura seja aquele em que a prevalência europeia permanece mais significativa⁵¹⁶ (nomeadamente no domínio linguístico onde a sua importância não encontra paralelo) até neste domínio é perceptível uma imagem de ascensão e recuo da sua relevância no mundo.

A Europa perdeu importância no que diz respeito à inovação cultural ao longo do século xx⁵¹⁷. Isso é particularmente visível em relação aos Prémio Nobel em que durante o primeiro quartel do século xx, os cientistas europeus receberam a quase totalidade destes, no segundo quartel do século xx e uma minoria tendencialmente decrescente dos prémios a partir de meados do século xx. Durante o primeiro quartel do século xx, os cientistas americanos (até aí com uma representatividade pouco expressiva) foram ganhando importância e tornaram-se quase sempre a maioria dos laureados desde meados do século xx (2006 foi o primeiro em que nenhum cien-

⁵¹⁵ Bucaresti, 2012.

⁵¹⁶ Cf. <https://ec.europa.eu/culture/>.

⁵¹⁷ Para contextualização consultar: MAZOWER, Mark – *Dark Continent. Europe's Twentieth Century*. New York: Vintage Books, 1998.

tista europeu foi premiado). Ou seja, a pesquisa científica de vanguarda é na atualidade predominantemente feita nos EUA e não na Europa, como sucedia há um século atrás⁵¹⁸.

As acusações vão proliferando, não sendo compensadas pelas simplificações que têm ocorrido, nomeadamente ao nível da remoção de obstáculos na circulação do conhecimento, não abrangendo os cidadãos não europeus e o entendimento do conhecimento como uma comodidade que pode ser comprada ou vendida. Acrescentam-se, ainda, as questões derivadas da privatização da educação e investigação, ligadas ao financiamento, acesso ao conhecimento e publicação, condições precárias de trabalho na academia, mais o sistema de avaliação dos investigadores e docentes baseada no número de artigos realizados (que condicionam o acesso a bolsas e subsídios e dificultam as atividades ligadas à docência) e a instrumentalização do conhecimento enquanto mecanismo capaz de contribuir para o crescimento económico e não como mero intuito intelectual.

Uma proximidade absoluta entre o conhecimento e a sociedade não foi alcançada e os mecanismos relacionados com a *accountability*, avaliação da atuação e que pretendem assegurar a qualidade do conhecimento não garantem a sua democratização. O número de agentes que podem influenciar o processo de *decision-making* e as políticas relativas à educação tem aumentado, bem como os governos, as organizações e os que têm uma palavra a dizer nas decisões sobre os procedimentos a adotar e que incluem empresas e organismos supranacionais. Todavia, não é líquido que isso tenha facilitado o acesso aos meios de produção de conhecimento.

São pouco expressivas as discussões e debates sobre o papel do conhecimento e dos seus usos na sociedade incluindo os cidadãos

⁵¹⁸ VALÉRIO, Nuno – *História da União Europeia*. Queluz De Baixo: Editorial Presença, 2010, pp. 50-52.

ficando, assim, claro o défice de inclusividade da «Europa do Conhecimento». O desafio principal passa por permitir que o conhecimento contribua para a igualdade de oportunidades, evitando-se que a educação reproduza as desigualdades sociais e seja um meio de poder servindo o propósito de manter o *status quo*.

Em termos de conhecimento, é difícil o equilíbrio entre o lado da «reprodução» que define a educação na sua função de transmissão de conhecimento e de integração dos indivíduos na sociedade focada, conservadoramente, na preservação das sociedades humanas e não na sua modificação e o lado da «inovação», compreendendo o conhecimento na sua capacidade de transformar o mundo.

Em tempo de crise, o uso do conhecimento fica, facilmente, confinado à sua face reprodutiva, assegurando a preservação das sociedades humanas. As políticas europeias dirigidas ao ensino superior e à investigação tentam minorar os conflitos e tensões, resguardando-se com a promessa de igualdade, eficiência e prosperidade⁵¹⁹.

A Europa conhecida pela histórica riqueza das suas humanidades também não tem sido capaz de inverter um processo alargado da sua desvalorização em detrimento de uma tecnocracia impelida pelos princípios neoliberais de uma mercantilização do conhecimento⁵²⁰.

Questão relevante é a de proteção de dados no espaço europeu que parece não acompanhar o ritmo dos tempos. Andrew Rawnsley

⁵¹⁹ Cf. *Europe of knowledge: paradoxes and challenges*. Disponível em: <https://www.greeneuropeanjournal.eu/europe-of-knowledge-paradoxes-and-challenges/>. [Acedido a 18 de fev. 2018].

⁵²⁰ Ler: ALVES, Carlos – A mercantilização da Educação: o dinheiro não fala às Humanidades. *Público*, 6/10/2017. [Acedido a 8 de mai. 2018]. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/10/06/sociedade/opiniao/a-mercantilizacao-da-educacao-o-dinheiro-nao-fala-as-humanidades-1786642>; ALVES, Carlos – Educação: a Ágora ou Wall Street – uma falsa questão ou, o preço de não cultivar as humanidades, *Observatório político*, Working Paper #75, 2017. [Acedido a 8 de mai. 2018]. Disponível em: http://www.observatoriolitico.pt/wp-content/uploads/2017/10/WP_75_CA.pdf.

afirmou sobre essa matéria que «Politicians can't control the digital giants with rules drawn up for the analogue era»⁵²¹.

Em março de 2018 tornou-se conhecimento geral que os dados de 87 milhões de utilizadores do Facebook foram usados pela Cambridge Analytica para efeitos de consultoria política, sendo esta acusada de ter recuperado esses dados da rede social sem o consentimento dos utilizadores com vista a desenvolver um programa informático destinado a influenciar o voto dos eleitores, beneficiando a campanha de Donald Trump. Mark Zuckerberg, fundador e dono do Facebook, depôs perante o Senado norte-americano, considerando-se culpado e afirmando que ambiciona «proteger as eleições de todo o mundo».

Em maio foi anunciado o encerramento da Cambridge Analytica. No entanto:

given the complex business structure of SCL and Cambridge Analytica's UK and US affiliates, there are reasons to question precisely what Wednesday's announcement means. Already there are some suggestions that those associated with Cambridge Analytica may re-emerge in another form⁵²².

A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD) criada em 2004 e sede em Bruxelas visa «garantir que todas as instituições e organismos da UE respeitam o direito à privacidade dos cidadãos quando processam os seus dados pessoais»⁵²³.

⁵²¹ Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/mar/25/we-cant-control-digital-giants-with-analogue-rules>. [Acedido a 8 de mai. 2018].

⁵²² Disponível em: <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/may/05/cambridge-analytica-scl-group-new-companies-names>. [Acedido a 8 de mai. 2018].

⁵²³ Cf. <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS?lang=pt>.

Recentemente a Comissão Europeia publicou «orientações destinadas a facilitar uma aplicação direta e harmoniosa das novas regras de proteção de dados em toda a UE a partir de 25 de maio»⁵²⁴.

Muito há, igualmente, ainda a fazer no que diz respeito a políticas europeias do acesso aberto, não obstante exemplos como as Diretrizes para a Implementação de Políticas de Acesso Aberto que foram produzidas no âmbito do Projeto MedOANet (Mediterranean Open Access Network⁵²⁵), financiado pelo 7º PQ da Comissão Europeia, em consonância com a Recomendação e a Comunicação da Comissão Europeia sobre acesso, preservação e disseminação da informação científica (2012) e o delineado para o Horizonte 2020.

5. Considerações finais

A unidade europeia não é somente uma empresa política. A Europa em si é mais do que uma construção política. É um intrincado de cultura, instituições, ideias, expectativas, hábitos, maneiras de ser, estar e sentir, memórias e expectativas que se constituem como uma argamassa que a sustém.

A Europa exige um espaço culturalmente em redefinição, em que a solidariedade tem um papel preponderante. Não é um facto consumado, nem uma realidade estática, mas uma demanda cujo futuro passa pela UE com quem tem mantido uma relação especial, apesar de a Europa não se reduzir à UE, uma vez que nem todos os países europeus a integram e o *Brexit* permitir perceber que se pode abandonar a UE, mas não a Europa. Nesse sentido, a UE é menos do que a soma de todos os países europeus e a Europa mais do que a UE, embora venha beneficiando da união por si proporcionada.

⁵²⁴ Cf. https://ec.europa.eu/portugal/news/new-rules-data-protection-ue_pt.

⁵²⁵ Cf. www.medoanet.eu.

A globalização exige mais unidade europeia, capacidade de integração (participada), uma forte democracia⁵²⁶ europeia e a capacidade de fazer vingar os valores europeus como uma base que prevalece sobre as mudanças. A realização empenhada de uma união económica profunda e genuína, baseada numa união política e uma reflexão acerca da união orçamental, sendo essenciais, exigem uma Europa do Conhecimento capaz de um envolvimento ambicioso em termos de educação, investigação, inovação e ciência.

Torna-se evidente que a identidade europeia deve resultar da relação estreita e profícua entre as instituições e os cidadãos a quem se exige um espírito crítico capaz de um essencial *fact checking* nesta era digital e do pós-verdade, invertendo-se o défice da participação cidadã no processo da construção e integração europeia. Urge promover uma visão estratégica comum europeia baseada na união e não na unicidade da Europa. Um europeísmo lar de cidadãos de uma Europa de justiça, plural, sem fronteiras, humanista, de cultura e progresso.

Independentemente dos programas, infraestruturas culturais, recursos humanos, crescente número de beneficiários e verbas disponibilizadas para a investigação e educação que possa possuir, uma Europa indiferente ao sofrimento do problema humanitário, causado por conflitos patrocinados também por si, não é a Europa do Conhecimento, afastando-se da sua herança das luzes.

Independentemente dos desafios que se lhe colocam serão a resiliência e a sagacidade do seu conhecimento que lhe garantirão a sobrevivência, mantendo-se como um superpoder (*superpower*) omnipresente que consistentemente se projeta militar e economicamente e um poder de persuasão (*soft power*) transcontinental de quem é expectável um contributo positivo.

⁵²⁶ Cf. DEMETRIOU, Kyriakos N. (Ed.) – *The European Union in Crisis – Explorations in Representation and Democratic Legitimacy*. London: Springer, 2015.

Tendo em consideração a distribuição das paranoias (com os refugiados e imigrantes e migrações), as polarizações (sociais e políticas) e medos associados, talvez seja exagerado reconhecer nos 28 Estados-membros da UE a dificuldade em especular sobre o futuro europeu, mas as divisões entre estes deixam claro que no futuro que se avizinha complexo devem ser fortalecidas as posições (nacionais) face à Europa e dos Estados-membros face à UE.

As opções europeias são, por um lado, dependentes (*path dependent*) do caminho percorrido. A extensa história económica, política, cultural, militar europeia será, determinante, para o futuro da Europa.

Ser a sede do maior mercado único, da segunda moeda mais utilizada a nível mundial, a maior potência comercial e o principal doador de ajuda humanitária serão decisivos. Bem como o lugar de vanguarda ocupado, graças, em parte, ao programa Horizonte 2020, ao nível da inovação, a relevância na diplomacia e cooperação (por exemplo, com a NATO) e o papel ativo no Conselho da Europa.

Por outro lado, episódios singulares como o do *Brexit* e as potências emergentes exigirão escolhas não-dependentes (*path-independent*) para a sua união. Encontramo-nos num momento crítico (*critical juncture*) constituído por uma policrise que cria expectativas por um processo de reforma e mudança de rumo (*change of shift*). As situações de incerteza acerca de questões como as dos refugiados, populismos, terrorismo, separatismos, tornam as decisões dos atores europeus causalmente decisivas para a escolha de um caminho institucional (*institutional path*) em detrimento de outro.

A policrise coloca questões sobre como a UE está estabelecida e obriga a uma radical mudança na cooperação europeia, voltando aos velhos ideais solidários humanistas, entretanto comprometidos e a uma integração participada.

Por ventura, a grande conclusão a tirar é que uma outra Europa é necessária e, se formos otimistas, possível, mas como uma nova UE. Desafios, dilemas, algumas respostas e muitas perguntas caracterizam

o estado europeu. Deixar-se arrastar pelos acontecimentos ou procurar responder-lhes são as opções europeias, para um futuro em que a continuidade do projeto europeu exige redefinir a narrativa para a Europa ser do conhecimento e não da desunião.

Bibliografia

- ALESINA, Alberto and GIAVAZZI, Francesco – *The Future of Europe – Reform or Decline*. Cambridge: The MIT Press, 2006.
- ALVES, José Eustáquio Diniz – As dez maiores economias do mundo. *EcoDebate*, 7 de julho de 2017.
- ANDERSON, Perry – Internationalism: a breviary. *New Left Review* 14, March–April, 2002, pp. 5-25.
- ASHCROFT, Michael and CULWICK, Kevin – *Well, you did ask...: why the UK voted to leave the EU*. London: Biteback Publishing, 2016.
- BADINGER, Herald and NITCH, Volker – *Routledge handbook of the economics of European integration*. Basingstoke: Routledge, 2016.
- BANETH, András – *The ultimate EU test book: Administrator (AD)*: edition 2016. London: John Harper, 2016.
- BARNARD, Catherine – *The substantive law of the EU: the four freedoms*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- BIRKINSHAW, Patrick and BIONDI, Andrea (Eds.) – *Britain alone! The implications and consequences of United Kingdom exit from the EU*. Alphen/Rijn, The Netherlands: Wolters Kluwer: Kluwer Law International, 2016.
- BODIROGA-VUKOBRAT, Nada et al. (Eds.) – *New Europe – Old Values? Reform and Perseverance*. Cham: Springer, 2016.
- BUSSHCHAERT, Gautier – *Participatory Democracy, Civil Society and Social Europe: A Legal and Political Perspective*. Antwerpen: Intersentia, 2016.
- CHABOD, Federico – *Storia dell'idea d'Europa*. 1.^a edição de 1961. Org. de E. Sestan e A. Saitta. Bari: Laterza, 1995.
- CHALMERS Damian, JACHTENFUCHS, Markus and JOERGES, Christian (Ed.) – *The End of the Eurocrats' Dream: Adjusting to European Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- CHOU, Meng-Hsuan and GORNITZKA, Åse (Ed.) – *Building the Knowledge Economy in Europe. New Constellations in European Research and Higher Education Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014.
- CHOU, Meng-Hsuan and ULNICANE, Inga (Eds.) – New Horizons in the Europe of Knowledge. *Journal of Contemporary European Research*. Vol. 11, n.º 1 (2015), pp. 1-15.

- CINI, Michelle and PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN, Nieves (Eds.) – *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – Anotações relativas ao texto integral da Carta*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001.
- CORONAKIS, Basil – *The deep state of Europe*. Brussels: New Europe Group, 2016.
- COX, Pat – *Europe after Brexit*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 2016.
- DEMETRIOU, Kyriakos N. (Ed.) – *The European Union in Crisis – Explorations in Representation and Democratic Legitimacy*. London: Springer, 2015.
- DENNISON, Susi and PARDIJS, Dina – *The world according to Europe's insurgent parties: Putin, migration and people*. London: The European Council on Foreign Relations, 2016.
- DIMITRIADI, Angeliki – *Deals without borders: Europe's foreign policy on migration*. London: The European Council on Foreign Relations, 2016.
- EUROPEAN COMMISSION – *Global food security 2030: assessing trends with a view to guiding future EU policies*. Luxembourg: Publications Office, 2016.
- EUROPEAN COMMISSION – *The Economic Outlook after the UK Referendum: A First Assessment for the Euro Area and the EU*. Luxembourg: Publications Office, 2016.
- EUROPEAN COMMISSION – *Opportunity now: Europe's mission to innovate*. Luxembourg: Publications Office, 2016.
- EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE – *The UK's 'new settlement' in the European Union: renegotiation and referendum: in-depth analysis*. Brussels: European Parliament, 2016.
- EUROPEAN UNION. INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES – *People on the move: the new global (dis)order*. Luxembourg: Publications Office, 2016.
- EUROPEAN UNION. INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES – *Towards an EU global strategy: Consulting the Experts*. Paris: ISS, 2016; Luxembourg: Publications Office, 2016.
- EUROPEAN UNION. INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES – *Russian futures: horizon 2025*. Luxembourg: Publications Office, 2016.
- GELLNER, Ernest – *Dos Nacionalismos*. Lisboa: Teorema, 1998.
- GILLINGHAM, John – *The EU: An Obituary*. London: Verso, 2016.
- GOWAN, Richard – *Bordering on crisis: Europe, Africa, and a new approach to crisis management*. London: The European Council on Foreign Relations, 2017.
- GRANT, Charles et al. – *Relaunching the EU*. London: The Centre for European Reform, 2017.
- GUTMANN, Robert – *Finance-led Capitalism: Shadow Banking, Re-regulation, and the Future of Global Markets*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.
- HATT, Sue and GARDNER, Frank – *Europe, Policies and People – An Economic Perspective*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- HAYWARD, Jack (Ed.) – *Leaderless Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- HOEKSMAN, Jaap – *From common market to common democracy: a theory of democratic integration*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers (WLP), 2016.

- JANNING, Josef – *Crisis and Cohesion in the European Union: A Ten-Year Review*. London: The European Council on Foreign Relations, 2018.
- JANNING, Josef – *Keeping Europeans together*. London: The European Council on Foreign Relations, 2016.
- JANNING, Josef and MÖLLER, Almut – *Leading from the centre: Germany's role in Europe*. London: The European Council on Foreign Relations, 2016.
- KLOS, Felix – *Churchill on Europe: the untold story of Churchill's European project*. London: I. B. Tauris, 2016.
- KRIEGER, Tim et al. (Ed.) – *Europe's Crisis: The Conflict-Theoretical Perspective*. Baden-Baden: Nomos, 2016.
- LEONARD, Mark – *L'Europe qui protège: Conceiving the next European Union*. London: The European Council on Foreign Relations, 2017.
- LOBO-FERNANDES, Luís – Da integração à governação europeia. Portugal, europeização e o carácter multi-sistémico da UE. *Nação e Defesa*, n.º 115 (2006), pp. 143-165.
- MAZOWER, Mark – *Dark Continent. Europe's Twentieth Century*. New York: Vintage Books, 1998.
- MICHALSKI, Krzysztof – *What Holds Europe Together*. Budapest: Central European University Press, 2006.
- MÖLLER, Almut and PARDIJS, Dina – *The future shape of Europe: How the EU can bend without breaking*. London: The European Council on Foreign Relations, 2016.
- MOUSSIS, Nicholas – *Access to the European Union: Law, Economics, Policies*. 22nd edition. Cambridge: Intersentia, 2016.
- NAIRN, Tom – *Faces of nationalism: Janus revisited*. Londres: Verso, 1997.
- OLSEN, Johan P. – *Europe in Search of Political Order. An Institutional Perspective on Unity/Diversity, Citizens/Their Helpers, Democratic Design/Historical Drift and the Co-existence of Orders*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- RÜEGG, Walter – *A History of the University in Europe: Volume 3, Universities in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries (1800-1945)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- SHAPIRO, Jeremy and HACKENBROICH, Jonathan – *Opportunities amid disorder: Europe and the world in 2018*. London: The European Council on Foreign Relations, 2017.
- SIMÓN, Luis and SPECK, Ulrich (Eds.) – *Europe in 2030: four alternative futures*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2017.
- SHORE, Chris – *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*. London: New York: Routledge, 2000.
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato – *Portugal na Queda da Europa*. Lisboa: Temas & Debates/Círculo de Leitores, 2014.
- STIGLITZ, Joseph – *The Euro: And its Threat to the Future of Europe*. London: Allen Lane, 2016.
- ULNICANE, Inga – Research and innovation as sources of renewed growth? EU policy responses to the crisis. *Journal of European Integration*. Vol. 38, n.º 3 (2016), pp. 41-327.

- UNIÃO EUROPEIA – *Livro Branco sobre o Futuro da Europa – Reflexões e cenários para a UE-27 em 2025*, 2017.
- VALÉRIO, Nuno – *História da União Europeia*. Queluz De Baixo: Editorial Presença, 2010.
- WEATHERILL, Stephen – *Law and values in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- WERTHER, Patrick B. (Ed.) – *Europe Financial Crisis and Security Issues* (European Political, Economic, and Security Issues). Hauppauge, New York: Nova Science Pub. Inc, 2011.
- WILSON, Kevin and VAN DER DUSSEN, Jan – *(What is Europe?) – The History of the Idea of Europe*. Open University, London and New York: Routledge, 1995.
- YOUNGS, Richard – *Europe Reset: New Directions for the EU*. Brussels: Carnegie Europe, 2017.

HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA

DIREÇÃO: MARIA MANUELA TAVARES RIBEIRO

«História Contemporânea» é, como todos sabem (sobretudo os historiadores), um conceito lato e ambíguo. É, sempre, no entanto, um «conceito que regressa» e que, por isso, se mantém firme no vocabulário historiográfico. Portanto, continuou-se a adotá-lo nesta Coleção de carácter geral sobre a história do século XX, e também, por um lado, do século XIX, sempre presente no espírito dos historiadores contemporaneístas, e mesmo, por outro lado, do século XXI, que começa a assomar no horizonte de uma História que se deseja cada vez menos como um passado sem vida e cada vez mais como um processo de interpretação que inclui a reflexão sobre a atualidade. Mas, esta visão não supõe uma conceção «presentista» e ideológica, porque se deseja sobretudo que a História seja uma Ciência, mesmo que se admita – como Le Goff – que ela o é, mas «não é uma ciência como as outras».

A Coleção «História Contemporânea» – que se juntará a outras séries de publicações do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra, editadas pela Imprensa da Universidade de Coimbra – integrará, pois, estudos de variadas temáticas, conceções, objetivos e desenvolvimentos, sobre os últimos séculos da História.

Desta forma, pretende-se situar a História num espaço de «intervenção» (no sentido em que a Ciência é *intervenção*), e numa luta que, de algum modo, prolonga a temática do colóquio do décimo aniversário do CEIS20, «Outros Combates pela História», cujo título se inspirou numa obra clássica de Lucien Fèbvre.





HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

